Regulando a TV

uma visão comparativa no Mercosul

Othon Jambeiro

Regulando a Tv

Uma Visão Comparativa no Mercosul

Othon Jambeiro

Regulando a Tv

Uma Visão Comparativa no Mercosul

Com a participação de Anibal Pozzo, Graciela Natansohn,
Suzy dos Santos, Cristiana Serra, Sofia Federico,
Joseline Barreto, Gabriela Diniz da Silva, Maria Almiraci Silva,
Sandro Augusto Ferreira, Andréa Ribeiro, Juliana Braga, Marcus Vinicius Gonçalves, Sued Passos Silva

Salvador
EDUFBA
2000

Sumário

Prefácio

A Televisão do Mercosul

Os países da América Latina estão mais voltados para o que se passa na Europa ou nos Estados Unidos do que para os acontecimentos da região. Essa constatação recorrente parece estar perdendo força, especialmente depois da criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). A mídia brasileira começou a tratar mais de assuntos políticos, econômicos ou culturais da Argentina, concomitante ao aumento de transações econômicas do Brasil com os outros países da região. Parceiros como o Uruguai e o Paraguai também passaram a frequentar as notícias e o imaginário dos brasileiros, quebrando ou reforçando estereótipos arraigados.

Esse olhar lançado aos países vizinhos não significa que os outros olhares não se dirijam mais à Europa e Estados Unidos. É como se, nessa modernidade tardia, olhos e olhares se multiplicassem como condição de sobrevivência. E também incidissem pelo mesmo motivo em fragmentos da vida social, política, econômica e cultural, sem a preocupação de grandes sínteses. Mesmo assim, quem olha, por hábito ou por necessidade, procura (re)descobrir os possíveis *links* que unem esses fragmentos. A própria televisão do Mercosul pode ser melhor compreendida na perspectivas do regional ou do local, diante das tendências globalizadoras.

Em outras palavras, no momento em que o leitor é convidado a examinar, nessa visão comparativa do Mercosul, as redes de televisão da Argentina, do Paraguai, do Uruguai ou do Brasil, são-lhe fornecidos *links* capazes de revelar por que esses sistemas são tão iguais e tão diferentes ao mesmo tempo. E de revelar também porque alguns sistemas, como o da Argentina, se apressaram no tempo, moldando-se às tendências que estruturam a televisão mundial, como agente e espelho do que vai

ao redor, antes dos outros países da região. E por que em outros sistemas tudo acontece de forma mais lenta, ao compasso de cada país diante da globalização.

Como, porém, tratar a televisão nesses países, com seus links internos e externos, se televisão é um conceito escorregadio, carregado de muitos sentidos, dependendo de onde e com que objetivos ela entra na discussão? A estratégia dos autores foi descrever e analisar os processos regulatórios da televisão nos quatro países e, a partir desses fragmentos, recuperar seus *links* com a política e a economia. Talvez o termo f*ragmento* não seja o mais adequado, porque fragmento tem conotação de algo ao acaso, enquanto a tarefa dos pesquisadores envolveu um recorte criterioso, verticalmente na história e, horizontalmente, na geografia.

Por diversas razões este estudo é importante. Vamos citar quatro deles:

Em primeiro lugar, porque, ao adotar uma visão comparativa, o estudo não o faz apenas para expor diferenças e aproximações, como traços capturados ao acaso. Há sempre um fio explicativo crítico, que possibilita a compreensão das semelhanças e das diferenças. A regulamentação da televisão massiva brasileira - que impede até agora sua posse por estrangeiros - explica-se não só por um regime de governo que tem certas idéias a respeito da televisão mas também as tem sobre outros setores da economia ou da cultura; da mesma forma, uma televisão brasileira por assinatura, que permitiu nos anos 90 a entrada do capital estrangeiro para sua exploração, demonstra que são outros os modelos de desenvolvimento em relação aos períodos anteriores, ou diferentes as concepções da televisão nas suas relações com a economia ou com o Estado. E se, por exemplo, a televisão por assinatura no Brasil tem uma regulamentação detalhada, com canais comunitários, o estudo descreve o empenho de grupos sociais organizados, favoráveis à democratização da comunicação, tornando possíveis esses canais.

Em segundo lugar, é importante por mostrar que a hegemonia de determinados modelos de análise dentro da Comunicação não significa a invalidação de outros. Em outras palavras, há estudos que tratam da produção de sentido na televisão; outros, que estudam os fenômenos ligados à recepção da televisão; e há os que, como no caso presente, examinam aspectos da estruturação do sistema televisivo.

Nos anos 60 e parte dos anos 70, boa parte da produção científica no campo da Comunicação procurou analisar as relações dessa mídia com o Estado e com a economia, talvez devido, de um lado, à existência de um governo autoritário e, de outro, ao impacto cada vez maior da televisão dentro da política ou da educação informal. No fim dos anos 70 e nos anos 80, os estudos de conteúdo, de produção do sentido, de análises do discurso ou análises textuais tornaram-se dominantes; e, finalmente, os anos 90 assistiram a um interesse cada vez maior pelos estudos de recepção ou de audiência.

Essa sequência temporal pode levar - e às vezes leva - a falsas conclusões. Vamos adiantar uma delas: a de que a economia-política crítica da televisão foi válida como modelo de análise nos anos 60 e 70 mas que perdeu o sentido nos anos 90 por se tornar anacrônica e até mesmo imprópria como modelo de análise. Tal conclusão é falsa porque são cada vez mais atuais os estudos sobre as relações da televisão e o estado, mesmo que se trate de um estado diferente, que encolhe, e de um mercado que busca, agora, uma centralidade, no campo da cultura, no campo das subjetividades e até mesmo, não raro, no campo da religião. As abordagens da economia-política do ano 2000 certamente não são as mesmas de quase 40 anos atrás. Tomou-se consciência do caráter complexo da Comunicação e da necessidade de uma abordagem teórica e metodológica multi e interdisciplinar, para dar conta de todos os seus contornos, sem nunca esgotá-los. A sociedade da comunicação e da informação se transformou, da mesma forma que os olhares sobre essa transformação.

Em terceiro lugar, esse olhar comparativo é importante por se lançar sobre quatro países do Mercosul. Mostra a urgência de estudos regionais, que estabeleçam os contornos de uma realidade demarcada tanto pelo global como pelo local. Essa visão comparativa está voltada para a economia, para a política e para a cultura da modernidade tardia, cujo pólos mais dinâmicos localizam-se nos Estados Unidos e em alguns países europeus. Mas estão voltados principalmente para o Brasil, para a Argentina, para o Uruguai e para o Paraguai. Podemos, assim, descobrir que o neoliberalismo na Argentina de Menen foi o primeiro a demarcar os novos contornos

da televisão por assinatura, numa perspectiva exclusivamente de mercado; ou para o Paraguai, com análise inédita dos percalços da regulamentação da televisão, não disponíveis no Brasil até o momento. Mesmo inéditos até então - naquele país, mesmo se tratando de uma lei, dificilmente se tinha acesso ao seu teor original - a estrutura regulatória de sua TV, a partir de um percurso histórico e analítico, de sua estrutura regulatória e de suas variantes institucionais, deixa antever suas características principais quer na ditadura de Stroessner , quer na redemocratização.

A mudança da função do estado - passa de operador a regulador - é uma das características mais comuns nesses quatro países. E também, como assinala o estudo, uma das características das mudanças na televisão européia, tradicionalmente com forte participação do estado em seu funcionamento. Lá também, o modelo do estado operador ficou na defensiva, regulamentando o campo audiovisual, mas, diferentemente daqui, o sistema tornou-se dual, isto é, as empresas públicas continuaram ocupando uma parte importante do cenário de radiodifusão. Essas dificuldades de desregulamentação e de re-regulamentação, a partir do mercado, foram mais tranquilas no Mercosul, onde o Estado operador sempre foi fraco, situando-se, portanto, mais próximo do modelo norte-americano.

Também é comum o descompasso entre a criação de situações de fato pelo mercado e a lentidão das instâncias regulatórias do estado. O mercado sempre foi mais rápido, organizado, ocupando espaços, estabelecendo rotinas, defendendo interesses e criando situações que as regulamentações posteriores apenas ratificaram.

Finalmente, em quarto lugar, essa visão comparativa da televisão do Mercosul é importante porque, antes de entrar na análise da regulamentação propriamente dita, preocupa-se em retrabalhar alguns conceitos do dia-a-dia. Trata-se de uma seção didática, onde é possível refinar alguns conceitos, como, por exemplo, o de *bem público*, o de *serviço público* ou o de *interesse público*. São conceitos importantes na compreensão do triângulo formado pelo estado, sociedade e interesses econômicos. No caso da televisão, constituem conectores, na intersecção entre a televisão pública e privada, entre operadores e reguladores. E o são da mesma forma

que o propósito principal do estudo é a análise da estrutura das regulamentações nesses quatro países. E por quê? Porque essas estruturas regulatórias constituem a intersecção das perspectivas locais e internacionais da globalização.

Entramos, novamente, no espaço das mudanças de modelos de televisão ou de suas hibridações. Um projeto que está sendo discutido no Congresso brasileiro tenta abrir a televisão massiva para o capital estrangeiro. Se isso acontecer, a característica comum entre esses países, de uma televisão massiva nacional e uma televisão por assinatura internacionalizada, sofrerá mudanças, numa revanche do presente sobre o passado. Outra questão diz respeito às práticas nem sempre condizentes com as leis existentes, seja pela sua inobservância (acordo Globo/Time Life, nos anos 60) seja pelos subterfúgios para o descumprimento de certas interdições. Exemplar é a proibição de oligopólios de televisão no Brasil, estabelecendo-se que cada proprietário só pode ter um número reduzido de concessões, e sua organização em redes, ultrapassa-se facilmente esses limites.

A essas questões devem ser acrescidas as tendências cada vez mais fortes de uma televisão global, dentro de políticas neoliberais, além de os governos nacionais continuarem sendo a principal autoridade para a outorga de canais de televisão e exclusivos na nomeação de membros dos órgãos reguladores. Essa prática, diz o estudo, não é solitária: ela acontece num jogo de forças e de interesses, que vão de conglomerados como o do Clarim, na Argentina, ou da Rede Globo, no Brasil. Tais tensões, porém, variam de país para país, tornando-se ainda mais complexas, numa época em que as tecnologias da televisão convergem com a informática, criando uma mídia original, dificilmente encompassada pelas estruturas regulatórias tradicionais.

Porto Alegre, 5 de fevereiro de 2000.

Sérgio Capparelli
Professor do Programa de Pós-Graduação em Comunicação e
Informação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul-UFRGS

Introdução

A entrada em vigor do Mercado Comum do Sul-Mercosul, em primeiro de janeiro de 1995, concluiu um período de dez anos de negociações entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, visando integrar num só mercado os 200 milhões de habitantes desses países. Naquela data foi iniciada a implementação de uma união aduaneira entre as quatro nações para formar um novo bloco econômico internacional. Somadas, as economias nacionais envolvidas alcançavam então 800 bilhões de dólares, o suficiente para fazer do grupo a segunda maior união aduaneira do mundo, superada apenas pela União Européia.

Embora com muitos obstáculos a superar – disputas e animosidades históricas, fragilidade de muitos segmentos industriais, listas de produtos e serviços excluídos do acordo, desinformação e alienação de grande parte das populações, inclusive de setores intelectuais dos países envolvidos – o processo de interação deslanchou e avançou Além de já se discutir a criação de estruturas supranacionais, o acordo ampliou suas fronteiras até o Chile, em 1996, e pretende, num futuro próximo, incorporar a Bolívia.

Mesmo admitindo que o Mercosul está longe de uma real integração entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o projeto de pesquisa de que se originou este texto assumiu a convicção de que esses quatro países - mais o Chile, Bolívia e outros que venham a aderir ao acordo - terão de conceber e implementar mecanismos - ou talvez mesmo organismos - permanentes para gerir a regulação e o controle dos serviços de telecomunicações de maneira cada vez mais similar e pactuada. Em conseqüência, é de fundamental importância submeter os existentes regulamentos do setor a análises críticas e comparativas. Este é um primeiro passo, seja para estimular o intercâmbio de experiências regulatórias, seja para informar e influenciar possíveis processos de regulação supranacional.

O conhecimento, o debate e a comparação crítica desses regulamentos são também de excepcional validade para a busca de adequados mecanismos de defesa das culturas e identidades nacionais. Tão mais distante se esteja desses estudos, tão mais difícil será evitar que a dinâmica do mercado internacional imponha seus próprios padrões de processos e conteúdos regulatórios.

O projeto em questão foi desenvolvido entre outubro de 1995 e julho de 1999, e teve dois grandes objetivos: (1) conhecer e sistematizar informações sobre a regulação da TV, tanto aberta quanto por cabo nos países do Mercosul; (2) analisar comparativamente os regulamentos resultantes dos processos regulatórios por que cada um deles passou na história recente. A apresentação dos resultados está estruturada da forma que se segue.

A primeira parte tenta estabelecer as bases conceituais, contextuais e históricas, a partir das quais se pode analisar o cenário da regulamentação da TV nos países do Mercosul. Ela é dividida em dois capítulos: o primeiro prende-se ao quadro de referência conceitual/contextual da regulamentação da TV no mundo nos dias de hoje; o segundo apresenta, com base em alguns autores que acompanharam ou vêm acompanhando o desenvolvimento da integração dos quatro países, uma análise histórica da formação do Mercosul.

A segunda parte faz a contextualização dos processos regulatórios nos países do Mercosul, abordando histórica e politicamente o ambiente regulador em cada um deles. Governos, parlamentos, grupos de interesse e órgãos reguladores são ali esmiuçados em seus papéis na elaboração e implementação de leis, decretos, portarias, regulamentos e normas que regulam o setor.

Na terceira parte, são analisadas comparativamente as regulamentações dos quatro países, a partir de quatro categorias: Estrutura Regulatória da TV, A Presença do Estado, Natureza da Radiodifusão, e Nacionalismo.

O trabalho conclui, em primeiro lugar, que, quando se trata dos serviços de radiodifusão, o nacionalismo é um elemento permeador e definidor da regulamentação, nos quatro países que compõem o Mercosul. O mesmo não ocorre,

contudo, quando se analisa o serviço de TV à Cabo, no qual a participação de capital estrangeiro é, sob variadas formas, dominante.

Em termos de finalidade dos serviços de radiodifusão, observa-se que todas as regulamentações, de uma forma ou de outra, afirmam sua finalidade educativa e cultural, embora na prática não a cumpram. As normas de programação da televisão são estabelecidas de forma superficial e são claramente insuficientes, em todos os países, para garantir tanto qualidade, quanto diversidade e monitoramento democrático do conteúdo dos programas.

No que se refere ao serviço de TV à Cabo, apenas o Brasil trata o assunto diferentemente, fundindo a finalidade cultural com a busca de diversidade, lazer, entretenimento e a integração tecnológica.

O Estado continua com forte presença em todos os processos regulatórios da região, mas é crescente o poder dos conglomerados de mídia, nacionais e internacionais, na regulamentação, operação e programação do setor. A situação relativa ao controle da propriedade das empresas concessionárias dos serviços parece caminhar celeremente para a consolidação de oligopólios multimídia, com a participação, inclusive, de grupos econômico-financeiros sem tradição na área das comunicações e da cultura de massa.

Parte I: Uma visão prospectiva conceitual/ contextual

A Regulamentação da Tv no Mercosul, em Tempos de Convergência Tecnológica, Política e Econômica

1

Introdução

A indústria da TV tem como base o uso de um bem público – o espectro eletromagnético - devendo, por conseqüência, ser submetida a um estrito controle do Estado ou de agências por ele instituídas. Isto tem sido aplicado universalmente, tenha ou não tal uso objetivos comerciais. Nos dias atuais, contudo, os estados nacionais estão sob crescente pressão para re-regulamentar esta indústria de maneira mais flexível, seguindo assim a onda mundial de desregulamentação das atividades econômicas. Isto já atingiu, em praticamente todas as regiões do mundo, os serviços de telefonia, transmissão de dados, sons e imagens via cabo e satélite. O modelo de desregulamentação proposto e geralmente aceito para a indústria da TV é a submissão imediata apenas das novas tecnologias - TV à cabo e via satélite - às dominantes leis liberais do livre mercado internacional. Ficam, assim, temporária e relativamente intocados os históricos controles do Estado, ou suas agências, sobre o setor específico da radiodifusão - aqui entendida como o conjunto de organizações privadas e públicas que fazem emissões livres de sons ou sons e imagens, usando o espectro eletromagnético.

Na medida em que a expansão internacional do capitalismo atingiu mortalmente o chamado 'socialismo real', que tinha se estabelecido principalmente no centro e no oriente da Europa, os grupos econômicos que vinham pressionando os governos nacionais pela desregulamentação e privatização da indústria das

comunicações fortaleceram-se e passaram a atuar mais agressivamente. Privatização, conglomeração e transnacionalização do negócio das comunicações tornaram-se tendências aparentemente incontroláveis. Em conseqüência, a economia política dos mídia e da cultura de massa passou a sofrer dramáticas mudanças, particularmente com relação à composição do capital, estratégias de ampliação de mercados e controle das empresas do setor. A re-regulamentação da prestação de serviços de telecomunicações - aí incluída a TV à cabo e via satélite - passou a amplificar e expandir a lógica mercantil no setor e a tentar excluir normas e controles estatais e sociais que pareciam historicamente consolidados.

Na verdade, desde os anos 70 as tendências à privatização, conglomeração e transnacionalização das empresas de comunicação vinham se delineando como fatores fundamentais para a compreensão do que estava acontecendo no ambiente da indústria da televisão. Juntamente com novas expressões como TV à cabo, TV via satélite, fibra ótica, TV celular, entre outras, aquelas tendências eram a expressão das transformações institucionais, estruturais e tecnológicas que começavam a ocorrer no setor das comunicações. Entre aquelas transformações estavam a quebra dos monopólios estatais na indústria das comunicações, e a convergência crescente entre a informática, a eletrônica e as telecomunicações, unificadas sob novos conceitos de tecnologias e serviços de informação. Em seguida, como conseqüência lógica, do ponto de vista da expansão internacional do capitalismo, o setor das comunicações começou a ser envolvido no processo geral de desregulamentação, privatização, conglomeração e internacionalização das empresas, e globalização dos mercados.

A tendência de tal tipo de transformação econômica parece ser a equalização do poder decisório das empresas transnacionais - no setor específico e no que se refere às estratégias de desenvolvimento da indústria, expansão ou retração do atendimento ao consumidor e evolução tecnológica dos serviços - ao dos governos dos estados-nações. O tradicional princípio de universalização da disponibilidade dos serviços passa a ser questionado em nome da saúde econômico-financeira das empresas, condição *sine qua non* para a manutenção dos postos de trabalho.

O presente capítulo tenta definir os fatores que vêm transformando o contexto econômico, político, cultural e tecnológico, no qual os estados nacionais interagem com variados grupos de interesse para regulamentar a organização e o funcionamento dos serviços de televisão. Os países signatários do Mercosul - Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai - são vistos como parte do universo abrangido por este contexto, passíveis, portanto, de terem seus atos regulatórios dessa indústria influenciados e direcionados por aqueles fatores. Aqui se argüi que: 1) a expansão do pensamento liberal e da economia de mercado são fenômenos contemporâneos que pressionam os sistemas regulatórios por menos controles e normas governamentais; (2) o surgimento incessante de novas tecnologias de informação torna a cada dia mais difícil o uso de razões tradicionais - como as limitações do espectro eletromagnético, por exemplo - para justificar a regulamentação de serviços de TV, com base no conceito de bem público de uso limitado; e (3) a globalização dos mercados e a conglomeração de corporações industriais/comerciais nacionais e multinacionais do setor tendem a reduzir o poder dos estados-nações para implementar regulamentos 'nacionalistas' de serviços de comunicações em geral.

Visa-se, pois, neste capítulo compreender como a indústria da TV é atingida pela nova relação que começa a se estabelecer entre o Estado, a sociedade e as corporações nacionais e transnacionais. Para tanto, se analisa a relação entre as comunicações e aqueles mencionados fatores políticos, econômicos e sociais que alavancam as principais transformações que ocorrem hoje no mundo, quais sejam: (1) a sedimentação universal da economia de mercado; (2) o desenvolvimento tecnológico nas comunicações, informática e áreas correlatas; (3) a globalização das economias nacionais e regionais; (4) a expansão dos conglomerados empresariais de caráter transnacional; e (5) a internacionalização das indústrias de informação, cultura de massa e comunicações.

Argüi-se ainda que os países do Mercosul, influenciados por princípios liberais e pela economia de mercado, tendem a re-regular a indústria da TV de modo a que ela se insira cada vez mais no crescentemente liberalizado, internacionalizado e

conglomerado mundo das indústrias das comunicações e da cultura de massa. Conceitos como *bem público*, *interesse público* e *serviço público* parecem estar sendo a cada dia mais desprezados, sendo a performance dos concessionários dos vários modos de serviços de TV avaliada por critérios da economia de mercado e por seus lucros.

Comecemos por examinar alguns dos principais conceitos presentes na relação entre o estado e a indústria da TV, a fim de que possamos informar, numa etapa posterior, a elaboração de categorias de análise dos conteúdos e processos regulatórios deste meio de massa nos países do Mercosul.

A Gestão Pública dos Serviços de Informação e Comunicações

Gestão pública dos Serviços de Informação e Comunicações significa a intervenção do Estado no setor, visando cumprir algumas funções básicas dele esperadas pela sociedade. Entre estas funções podemos destacar:

1. Assegurar a Liberdade de Informação, isto é, criar e gerir instrumentos que possam fortalecer o livre e equilibrado fluxo de informação, facilitar a circulação de materiais culturais, e reforçar a contribuição da informação para a identidade nacional, o desenvolvimento da ciência, da tecnologia, da cultura e das artes.

2. Proteger a Propriedade Intelectual, isto é, criar e gerir instrumentos para regular a proteção do *copyright* e de patentes, para indivíduos e empresas.

3. Regular o Intercâmbio de Serviços, isto é, gerir instrumentos que ordenem o comércio nacional e internacional de serviços de telecomunicações, processamento e transmissão de dados.

4. Regular as Comunicações de Massa, isto é, ter e gerir políticas específicas para a radiodifusão, a imprensa, as indústrias fonográfica, cinematográfica e editorial, o jornalismo, a publicidade, para assegurar o direito à informação e a diversidade de fontes, opiniões e pontos de vista.

5. Regular as Telecomunicações de tal forma que seja universal o acesso aos serviços postais, telegráficos, e telefônicos, inclusive em termos de preços.

6. Regular a Indústria e os Serviços de Informação, de forma que fique garantida a proteção da privacidade, a competição e o não oligopólio, e seja controlado o abuso e o mau uso destes serviços.

7. Garantir o acesso do público às informações que sejam essenciais ao exercício da cidadania, aí incluída a educação formal e não-formal, e as informações relativas às ações desenvolvidas em nome do estado, pelos poderes executivo, legislativo e judiciário.

No cumprimento destas funções o estado assume papéis variados e simultâneos, a depender das circunstâncias e dos contextos econômico, político e tecnológico.

Ele é Estado Proprietário, no que se refere, por exemplo, à bibliotecas, centros de documentação, ao espectro eletromagnético e às emissoras de rádio e TV que explora diretamente. É também Estado Promotor, porque traça as estratégias públicas para o desenvolvimento do setor, faz inversões na infra-estrutura, e concede incentivos e subvenções. E, finalmente, é Estado Regulador, na sua função de fixar regras claras de instalação e operação, que eliminem as incertezas e desequilíbrios. Este é o principal papel do Estado, hoje, no Setor de Informação e Comunicações.

É neste, o de regulador, que o estado elabora e aplica políticas e polariza o processo de regulação do setor, seja diretamente, seja através de órgãos reguladores por ele instituído. Ele constitui e gere um conjunto de mecanismos de organização e controle, tendo como objetivos, principalmente: evitar os monopólios e controlar os oligopólios; proteger os consumidores; facilitar o surgimento de competidores; proteger o interesse público; privilegiar o desenvolvimento nacional; sedimentar a cultura e a identidade nacionais. Estas atividades são legitimadas através de leis, decretos, portarias, regulamentos e outros atos e ações de natureza legal, administrativa e técnica.

Tudo isto faz com que o processo regulatório seja definido como o permanente confronto de interesses entre grupos da sociedade, intermediado pelo estado. Regulação é, pois, um assunto de economia e de política, mas também, no que se refere ao Setor de Informação e Comunicações, uma questão de cultura, de liberdade de expressão e de direito à informação. Por isso, a regulação deste Setor é muito

sensível ao regime político do país, à sua política econômica, ao grau de liberdade e mobilização da sociedade civil, e à capacidade de formulação de propostas dos grupos sociais envolvidos.

Como procuraremos demonstrar a seguir, a gestão do estado, diretamente ou por intermédio de órgãos reguladores, não se dá livremente. Ela sofre condicionamentos de variada natureza. Vamos, a partir de agora, analisar duas categorias daqueles condicionantes: os conceituais e os contextuais. Comecemos pelos primeiros.

Condicionantes Conceituais

Para melhor entender os conceitos em jogo na gestão da informação e das comunicações, é necessário compreender que o tema central no relacionamento entre este setor e o estado gira em torno de sua relativa autonomia. Relativa autonomia significa, ao mesmo tempo, a extensão da liberdade de atuação que o estado permite às empresas, órgãos do governo e não-governamentais, na relação entre si, com a sociedade, e com os usuários; e os meios pelos quais os limites àquela liberdade devem ser estabelecidos e controlados pelo estado.

Os sistemas regulatórios desenvolvidos para governar o setor da Informação derivaram diretamente dos instrumentos legais e aparatos burocráticos criados, através dos tempos, para tratar da publicação e circulação de livros, jornais e outros documentos, dos serviços postais, do telégrafo e da telefonia. Na medida em que novas tecnologias deram origem a novos meios de disseminação da informação - o cinema, o rádio, a TV, agora a Internet - aqueles instrumentos e aparatos foram consequentemente adaptados para permitir a continuidade do controle.

Historicamente, os sistemas regulatórios visam evitar danos morais, econômicos e financeiros aos indivíduos, às organizações públicas e privadas e à sociedade. Além disso, buscam prevenir excessiva concentração de poder derivado do controle e do uso da informação; normatizar a classificação, a guarda e a conservação de documentos; licenciar freqüências eletromagnéticas para serviços de rádio, televisão, transmissão de dados, imagens e voz; garantir privacidade, direitos do autor e direito

de resposta; e, mais recentemente, pelo menos em tese, estimular formas de competição econômica suficiente para frustrar o estabelecimento de monopólios.

Dois fortes conceitos têm tido presença garantida no debate sobre a intervenção do estado na gestão do setor de Informação e Comunicações: o de *Bem Público* e o de *Serviço Público*.

Bem Público é usualmente conceituado como um benefício que deve ser utilizado por todos. Neste caso estariam não só certos tipos de informação, como também os acervos das bibliotecas e arquivos públicos, os mananciais dos rios e os sinais que, utilizando o espectro eletromagnético, carregam informação.

Serviço Público é a atividade considerada de interesse geral por uma coletividade e como tal reconhecida pelo Estado, em consequência do que seu uso deve ser permitido gratuitamente ou por preços e condições não-discriminatórios, razoáveis e justos (Melody, 1990: 30). Podem ser enquadrados aí os serviços de biblioteca e arquivo públicos, a telefonia, os serviços postais, de água e de energia elétrica.

Recentemente, passou-se a adotar outro conceito, o de *interesse público*, para qualificar serviços como o de radiodifusão e mesmo a Internet. Eles são explorados privadamente, cobrados a preço de mercado, mas são submetidos a certas obrigações características dos serviços públicos, como a universalidade da prestação do serviço, isto é, se solicitados por quem pode pagar, não podem ser negados. A privatização de serviços públicos tem se utilizado frequentemente deste novo conceito.

O *serviço público* submete-se, histórica e universalmente, a três regras de funcionamento: (a) continuidade do serviço; (b) mutabilidade ou adaptação, exigindo-se a melhora contínua do serviço em função da avaliação das necessidades e do progresso tecnológico; (c) igualdade de todos os cidadãos no acesso ao serviço de que se trate.

Tradicionalmente, o *serviço público* não era entregue à iniciativa privada, nem submetido às leis de mercado. O Estado assumia diretamente sua responsabilidade ou, no máximo, o concedia a empresas públicas, mantendo-as subsidiadas e sob um regime jurídico especial. Com a onda mundial de privatização, entretanto, estes serviços não têm escapado à mercantilização, sendo crescentemente

apropriados privadamente, transformados em mercadorias e submetidos às leis do mercado internacional.

No caso específico do Setor de Informação e Comunicações, a regulação de seus serviços e atividades tem sido justificada pelo argumento de que o *interesse público* é servido mais efetivamente através de regulação, do que pelo princípio liberal de não-interferência do estado. A regulação do setor é, em consequência, exigida, para evitar não só a anarquia no uso das tecnologias de informação e telecomunicações, como também que poderosos interesses se tornem dominantes, dificultando ou mesmo impedindo competição e diversidade. Também aqui, fala-se em tese, porque em alguns países a regulação tem levado à censura e ao uso político e ideológico do Setor de Informação e Comunicações. Em outros, a regulação prende-se exclusivamente a disposições que asseguram diversidade de fontes e de opções de canais de informação, deixando tudo o mais sob a égide de leis ordinárias.

No Brasil, os governos vêm intervindo no Setor de Informação e Comunicações de várias maneiras, destacando-se entre elas a concessão de licenças de uso de canais de radiodifusão, o controle da publicidade de produtos perigosos, a proteção aos menores, e a garantia do direito de resposta.

Notadamente a partir da constituição de corporações nacionais e multinacionais de produção de programas e de operação de redes de TV, a necessidade de regulamentação tem sido teoricamente reforçada pela evidência de que: (1) emissoras competindo por uma única audiência de massa tendem a fornecer quase que o mesmo tipo de programação, com programas de conteúdo muito parecidos; (2) o acesso à posse de uma emissora é praticamente impossível para aqueles que não têm recursos financeiros nem poder político na sociedade; (3) a televisão é de natureza intrusiva sendo portanto inevitável que, na ausência de regulamentação específica, os pais, por exemplo, percam sua capacidade de escolher os programas que devem ser vistos por seus filhos; (4) os noticiários de televisão tornaram-se a principal fonte de informação da maioria da população, e têm alta credibilidade; (5) as grandes massas, graças a problemas de natureza econômica, podem assistir apenas aos canais

abertos - limitados em número, devido à escassez do espectro eletromagnético - ficando seu direito à informação muito dependente de uns poucos concessionários.

No caso específico da radiodifusão, os estados exigem dos concessionários de serviços de TV que operem como administradores de um bem público. Na prática isto significa que o canal de TV lhes é concedido em confiança, para que o usem em proveito próprio, desde que cumpram as obrigações que lhes são impostas por contrato. Exercendo seu poder regulatório, seja diretamente, seja através de instituições criadas para este fim, o Estado tem sido a figura decisiva no ambiente regulador da TV em todo o mundo. Parlamentos e governos em primeira instância, e diversificados órgãos reguladores em segunda, têm sido os espaços institucionais onde os processos decisórios sobre regulação da televisão têm ocorrido.

Em recentes anos, contudo, tem sido largamente argüido (Sola Pool, 1983; Dyson, 1988; Garnham, 1988; Brittan, 1989; Michael, 1990; Dyson & Humphreys, 1990; Kelley & Donway, 1990; Dahlgren, 1991; Smith, 1991; Owen, 1992; entre outros) que o desenvolvimento de políticas de televisão tem se transformado num penoso processo de luta política entre os governos e a crescente limitação de seus poderes, causada por pressões nacionais e internacionais de grupos econômicos sobre a elaboração e implementação daquelas políticas.

Por força dos processos de privatização de praticamente todos os serviços e atividades do Setor de Informação e Comunicações, o debate sobre o tema tem se concentrado no modelo liberal, que está em crescimento e ganhando predominância no mundo. Este modelo assume que uma esfera pública democrática emerge naturalmente como uma conseqüência de ações livres e privadas de industriais e prestadores de serviços do Setor de Informação e Comunicações. O estado deveria, portanto, por-se à parte, numa posição de não-interferência, exceto no que respeita às questões morais, mas ainda assim atuando por intermédio de leis ordinárias.

Kelley e Donway, por exemplo, argüindo contra a interferência estatal no setor da radiodifusão, afirmam que os direitos de propriedade privada para uso e controle exclusivo de faixas eletromagnéticas, em áreas geográficas delimitadas,

inclusive o direito de comprá-las, vendê-las e subdividi-las, deveria ser definido e protegido da mesma maneira que os direitos de propriedade privada da terra e outros recursos o são (1990: 78-97).

Para eles, regulamentos e controles governamentais, ao invés de estimularem a integridade profissional, apelam para o medo. E mesmo quando não tendem para a censura, os regulamentos empregam instrumentos normativos arbitrários, prolongados litígios e procedimentos burocráticos - tudo isso tomando como base o poder de coerção do estado. A questão de saber se alguma coisa é verdadeira ou falsa, melhor ou pior é, então, substituída pela questão de saber se algo é legal ou ilegal (Idem, Ibidem).

Por fim, afirmam ainda os liberais que os regulamentos governamentais falham na consecução de seus objetivos e freqüentemente produzem o oposto, na medida em que as pessoas usam as informações disponíveis para evitar os controles estabelecidos. Empresas e grupos de interesse capturam agencias regulatórias e usam seus poderes para excluir competidores e manter artificialmente altos preços para seus produtos. A introdução de inovações é atrasada, erros permanecem sem correção, e a atividade econômica torna-se esclerosada, uma vez que a sorte dos reguladores não depende dos efeitos das regulações. Eles podem até mesmo se beneficiar dos erros, se estes gerarem demanda para novos controles, com vistas a corrigir problemas novos criados por problemas anteriores (Idem, Ibidem).

Evidentemente, a doutrina liberal esquece de observar que no mundo real contemporâneo não tem existido tal competição de idéias em tão amplo nível. O poder de expressão das pessoas e grupos é limitado pelo poder econômico e controle do estado de que dispõem. E tais poder e controle, que têm estado sempre nas mãos de poucos, são usados como meio de se manterem a si próprios, inclusive e principalmente para dificultar, ou mesmo impedir, a diversidade de fontes e a livre circulação do contraditório.

No lado oposto do espectro ideológico, Garnham adverte que as estruturas de informação e comunicações atuais, dentro das quais construímos, distribuímos e

consumimos formas simbólicas, estão sofrendo mudança danosa à sociedade mundial. Esta mudança seria caracterizada:

(1) pelo reforço do mercado, como filtro de informação;

(2) pela fixação da TV como o *locus* privilegiado para um crescentemente privatizado e doméstico modo de consumo de massa;

(3) pela criação de um mercado em duas camadas, uma constituída dos ricos de informação, dispondo de serviços informativos e culturais de alto custo, e outra dos pobres de informação, dispondo de serviços de entretenimento homogeneizados numa escala de massa;

(4) e, finalmente, por uma mudança de mercados nacionais para internacionais nas esferas informacionais e culturais (Garnham, 1990a: 104-5).

Murdock (1999), por sua vez, afirma que existem duas pre-condições culturais básicas para a plena cidadania: primeiro, devem ser garantidos a todos os direitos culturais básicos, isto é, informação, conhecimento e representação; segundo, todos devem ter acesso a um espaço simbólico coletivo.

Ele diz que o capitalismo cultural falha no cumprimento destas pre-condições em três cruciais aspectos:

1 - A propriedade privada dos mídia, casada com o crescente domínio dos orçamentos publicitários, levou a que os interesses corporativos estejam sempre em competição com o interesse público. Além disso, a diversidade de temas e representações essenciais para a cidadania estão continuamente comprometidas pela concentração do que é prontamente vendável;

2 - A organização da distribuição de recursos culturais, através do sistema de preços ou do subsídio publicitário, condicionou o acesso àqueles recursos à renda das pessoas, criando assim desigualdades e exclusões, que minam o princípio da universalidade, sobre o qual repousa o ideal de cidadania.

3 - Dirigindo-se às pessoas como consumidores fazendo escolhas no mercado, o capitalismo cultural corrói a identidade do cidadão. E é esta identidade que levaria as pessoas a sentirem-se como membros de uma comunidade moral e política,

baseada num equilíbrio continuamente renegociado entre individualismo e solidariedade, direitos e responsabilidades.

A tendência em curso, de constituição de uma sociedade de informação pode, assim, ter como resultado o aumento e a sedimentação do desequilíbrio entre o mercado e os serviços públicos, decisivamente em favor do primeiro, vez que a informação vem passando, crescentemente, de bem público para produto apropriável privadamente.

Cabe ainda lembrar Keane (1991:143), que aponta três razões pelas quais o declínio da soberania nacional exige a formulação de uma nova teoria de liberdade de expressão:

1- força um fundamental repensar da clássica teoria da liberdade de imprensa, que via os sistemas de comunicações e informação somente dentro da estrutura do sistema de estados-nações;

2 - leva a que se passe a considerar o crescimento das companhias de comunicações e produção intelectual organizadas globalmente;

3 - relembra a importância do crescente impacto dos acordos legais e políticos supranacionais, e do lento e delicado desenvolvimento de uma sociedade civil internacional.

Como afirmado no início deste capítulo, ao lado de aspectos conceituais que condicionam a gestão da Informação e das Comunicações, a respeito dos quais acabei de discorrer, existem também os condicionantes contextuais, isto é, aqueles cuja existência é conjuntural, que são frutos da conjunção, no momento histórico em que vivemos, de fatores políticos, econômicos, sociais, culturais e tecnológicos presentes na sociedade. Passemos a eles, portanto.

Condicionantes Contextuais

Analisando o estabelecimento de conglomerados empresariais de comunicações e informação, no mundo contemporâneo, constituídos de casas editoras, indústrias fonográficas, jornais, radio, TV, revistas, produtoras cinematográficas, provedores de Internet, locadoras de vídeos, etc., Dominich, Sherman e Copeland (1993:472) afirmam que três tendências interrelacionadas parecem estar ali presentes:

(1) integração vertical, estimulada por desregulação e competição, num crescente mercado mundial, interligando num mesmo conglomerado desde corporações internacionais até empresas locais;

(2) globalização do mercado da produção intelectual, com produtos simbólicos marcados por um caráter crescentemente internacional; e

(3) privatização, caracterizada pela predominância de interesses privados – em detrimento do interesse público - controlando as empresas e instituições na área das comunicações e da informação.

Vamos seguir as conclusões daqueles autores a elas acrescentando uma quarta, a saber, o desenvolvimento científico e tecnológico no Setor de Informação e Comunicações.

A primeira tendência, a de integração vertical, é facilmente comprovável, porque as corporações que operam no Setor são objeto de transações de compra e venda como quaisquer outras firmas comerciais ou industriais. Independentemente de leis e normas governamentais, ou mesmo estimuladas por elas, um mercado mundial de empresas operando no setor foi estabelecido e a propriedade concomitante de variadas e numerosas delas tornou-se uma comum e normal situação. Em decorrência, um crescente grau de integração de propriedade entre aquelas indústrias está rapidamente emergindo, particularmente com relação a jornais, revistas, livros, provedores de Internet, concessionários de telefonia e transmissão de dados, companhias fonográficas e cinematográficas, TV aberta, à cabo e via satélite. Este fenômeno tem provocado muitos realinhamentos organizacionais, com grandes e multifacetados complexos de entretenimento fundindo-se entre si.

Exemplos desses conglomerados, alguns deles sob domínio de interesses exteriores ao Setor de Informação e Comunicações, são:

· Sony, que em 1989 adicionou a Columbia Pictures a seus interesses majoritários na CBS;

· General Electric, que adquiriu a rede de TV americana NBC, em 1986;

· Matsuchita, que adquiriu a MCA, incluindo a Universal Studios, a Universal Pictures e a MCA Records, em 1990;

· News Corporation, de Rupert Murdoch, que adquiriu a Twentieth Century Fox, o grupo da estação de TV Metromedia dos EUA, a Star TV de Hong Kong, e a Better Life, revista chinesa de grande tiragem baseada em Shangai, e recentemente associou-se ao grupo Globo para exploração do Sky, serviço de TV via satélite;

· Time-Warner, a maior de todas, que criou, através de fusões e incorporações, um conglomerado de produção de bens simbólicos, com seus próprios meios de distribuição, via revistas, vídeos, salas de cinema, TV à cabo, TV via satélite, locadoras de vídeos etc.;

· Microsoft, que além de ter adquirido participação em várias empresas de TV a cabo norte-americanas, comprou este ano 20% da GloboCabo, principal empresa do grupo Globo na área de cabodifusão.

· Na América Latina, a Telefónica Internacional - *holding* da Telefónica de España para o mercado latino-americano - atua em operadoras de telecomunicações na Argentina, Brasil, Chile, Venezuela, Peru e Porto Rico. O grupo vem expandindo sua atuação nos diversos setores de comunicações, participando - na Argentina, no Chile, nos EUA e na Espanha - de empresas de televisão *broadcasting* ou por assinatura, e, no Brasil, comprou 51% do ZAZ - segundo maior provedor de conteúdo e acesso à Internet no país.

Em conseqüência destas fusões e alianças empresariais, muitas companhias estão agora ligadas a setores nucleares do capital industrial e financeiro, o que coloca pelo menos dois graves problemas: (1) esta ligação tem aumentado o poder de uma não representativa elite capitalista no controle da distribuição de informações e idéias, em uma escala sem precedentes na história da humanidade; e (2) seu crescimento tem sido acompanhado por uma erosão dos processos competitivos, o que os torna muito pouco transparentes.

Quanto à segunda tendência, a de globalização do mercado da produção intelectual, pode-se arguir com segurança que, dentro do quadro de mudanças estruturais porque vem passando o mundo, através das quais o Setor de Informação e Comunicações foi universalizado, a economia globalizada, e a produção

crescentemente informatizada, a disseminação de padrões culturais globalizados vem assumindo proporções sem limite. Tal situação tem se acentuado principalmente porque o modo de produção industrial capitalista tornou-se hegemônico na produção e distribuição de produtos intelectuais, e através de seus mecanismos de distribuição - os mídia em geral - interfere poderosamente nos processos econômicos, políticos e culturais das sociedades nacionais.

No que se refere à privatização, pode-se afirmar, em primeiro lugar, que o desequilíbrio mundial da riqueza, associado à crescente imprescindibilidade da informação para os processos produtivos e a geração de empregos, têm fortalecido a posição das empresas. Isto porque a existência de uma viável e internacionalmente competitiva indústria de equipamentos de informática e telecomunicações, e de tecnologias avançadas de informação, tem vitais implicações econômicas para o desenvolvimento do país como um todo. Por esta razão, muitos países têm estabelecido políticas industriais dirigidas para o encorajamento do crescimento desta indústria. A política de aquisição de equipamentos e *softwares* instituída no Brasil para os operadores de telecomunicações, por exemplo, tem sido usada para promover o desenvolvimento no país de capacidade produtiva no setor.

Ademais, a informação, as telecomunicações, os mídia, a informática e a indústria eletro-eletrônica passaram a ocupar um lugar central no processo de acumulação de capital. O efeito imediato disto, iniciado nos Estados Unidos com o governo Reagan, foi a revisão das leis, decretos e regulamentos que normatizavam o setor. A isto se deu o nome de desregulamentação. Sob a influência desta, com considerável assistência dos estados nacionais, a tecnologia aprofundou e estendeu a habilidade das empresas para tornar mercadorias os produtos da telemática - que são informação em todas as suas formas. Na síntese imediatamente posterior, a informação e suas tecnologias eliminaram os empecilhos que impediam o capital de expandir-se territorial e funcionalmente, sem risco de perder o controle central do processo.

Por fim, a desregulamentação - e a privatização que lhe dá consequência - aceleraram a transformação da informação em mercadoria ao romper as relações

tradicionais entre negócio, estado e trabalho. Aquelas relações mantinham uma solução regulatória estável numa era de crescimento econômico contínuo, desenvolvimento de mercados nacionais e um forte movimento trabalhista. Tais relações foram postas em questão pela crescente confiança na informação e nas comunicações como instrumento de crescimento econômico, pela centralidade dos mercados globais, e pelo enfraquecimento do movimento trabalhista.

O outro condicionante contextual, que acrescemos ao esquema de Dominich, Sherman e Copeland, é o desenvolvimento científico e tecnológico vertiginoso que o Setor de Informação e Comunicações tem tido – e continua a ter. O desenvolvimento da informática e das telecomunicações está provocando uma explosão mundial das comunicações via cabo, microondas e satélite, e de equipamentos multimídia, os quais podem aperfeiçoar as possibilidades de o consumidor escolher, acessar e usar programas, serviços e informações. Hoje pode-se afirmar que os anos 90 foram a década da internacionalização das comunicações em rede, aumentando o uso do telefone e serviços a ele ligados. Da mesma forma, é possível prever que nos primeiros anos do terceiro milênio a indústria da informática, associada às telecomunicações, deverá se consolidar como um dos principais motores - ou mesmo o principal motor - do desenvolvimento econômico, social e cultural.

Um aspecto importante a ser evidenciado é o fato de o fenômeno da conglomeração nos setores de informática, cultura de massa e telecomunicações, impulsionado pela dinâmica e racionalidade da economia capitalista internacional, estar levando as corporações a interconectarem tecnologias, cujos limites de convergência não podem ser ainda previstos. Esta é uma das razões pelas quais a estrutura das indústrias de informação e comunicações - e seu *status* legal e institucional nas políticas públicas - tem estado em acelerado processo de mudança.

A convergência tecnológica vem eliminando os limites entre os meios, tornando-os solidários em termos operacionais, e erodindo as tradicionais relações que mantinham entre si e com seus usuários. O telefone, por exemplo, que era usado apenas para comunicação direta entre duas pessoas, há mais de duas

décadas vem sendo combinado com televisão e radiodifusão em geral, para fazer transmissões ao vivo, e mais recentemente com computadores para fazer transferências de dados, informação e conhecimento. Ele pode também ser usado em reuniões e conferências eletrônicas, na distribuição doméstica e simultânea de informações de toda natureza e em serviços interativos, inclusive de compra e venda de produtos.

Na verdade, com a tecnologia digital torna-se possível o uso de uma linguagem comum: um filme, uma chamada telefônica, uma carta, um artigo de revista, qualquer deles pode ser transformado em dígitos e distribuído por fios telefônicos, microondas, satélites ou ainda por via de um meio físico de gravação, como uma fita magnética ou um disco. Além disso, com a digitalização o conteúdo torna-se totalmente plástico, isto é, qualquer mensagem, som, ou imagem pode ser editada, mudando de qualquer coisa para qualquer coisa.

Smith (1991:16) argumenta que a convergência tecnológica cancelou a validade de fronteiras entre diferentes tipos de produtos intelectuais e serviços de informação, e suprimiu as linhas divisórias entre comunicação privada e de massa, entre meios baseados em som e em vídeo, entre texto e vídeo, entre as imagens baseadas em emulsão e as eletrônicas, e mesmo a fronteira entre livro e tela. Uma das maiores conseqüências disso é a observável tendência de integração de diversos aspectos das políticas públicas para informática e telecomunicações, com alguns aspectos das políticas relativas aos mídia e à cultura. A imprensa, a indústria gráfica, o rádio, a televisão, a biblioteca, as telecomunicações e a informática estão ficando mais interconectadas e interdependentes, de tal forma que uma política de governo para uma delas pode ter significativas implicações para as outras.

Em conclusão, podemos afirmar que a gestão pública da informação e das comunicações está posta, hoje, num cenário dinâmico, em permanente transformação, cujas principais características são:

(1) conhecimento como valor agregável a produtos comercializáveis (cartões inteligentes, carros inteligentes etc.);

(2) digitalização da informação (bits);

(3) virtualização, isto é, a transformação da informação de analógica para digital permite o que é físico tornar-se virtual, o que altera os relacionamentos possíveis;

(4) integração de fontes de informação e pontos de consumo, através de redes interligadas;

(5) desintermediação, isto é, as funções do intermediário entre produtores e consumidores de bens simbólicos – e mesmo materiais - estão sendo eliminadas;

(6) convergência, isto é, convergem ostensivamente as tecnologias e os interesses de toda natureza nas áreas de telecomunicações, eletro-eletrônica, informação, informática e cultura de massa;

(7) inovação, isto é, exige-se renovação contínua de produtos, sistemas, processos, marketing e pessoas;

(8) imediatismo, isto é, como as sociedades estão cada vez mais baseadas em bits, o imediatismo torna-se o principal propulsor e variável da atividade econômica e do sucesso no setor de informação e comunicações;

(9) globalização, o fenômeno contemporâneo que atinge todas as atividades do homem, e que torna mais próximos e mais interdependentes os seres humanos.

Para realizar-se, a gestão pública da informação e das comunicações enfrenta hoje dois condicionantes de natureza tanto conceitual quanto contextual, que sintetizam a tendência que tem predominado no Setor: em primeiro lugar, uma retirada progressiva do estado, em benefício do espaço privado e mercantil, facilitando a acumulação de capital e a mercantilizacão dos espaços informacionais e culturais; em segundo lugar, uma instrumentalização direta das ações públicas em favor dos grupos empresariais, em prejuízo dos critérios de *serviço público*, *interesse público*, *bem público* e de democratização do setor.

Na verdade, o contexto da globalização econômica coloca um desafio sem precedentes para a formulação de políticas públicas de informação e comunicações, vez que o equilíbrio entre este setor e a economia, anteriormente assegurado pelo estado, está em questão. No mundo contemporâneo, cresce o poder das empresas,

que cada vez mais tendem a responder aos regulamentos públicos exclusivamente de acordo com seus interesses. E dado o processo de conglomeração de corporações que tem ocorrido no setor, a regulação tem passado a se transformar num penoso processo de luta política entre, de um lado, governos com crescentes limitações de seus poderes, e, do outro, poderosos grupos econômicos, capazes de exercitar enormes pressões nacionais e internacionais sobre os governantes.

As formas de atuação do estado no Setor da Informação e das Comunicações são cruciais vez que é sua política específica para este setor que traça o horizonte e define a estrutura e os modos de sua interação com indivíduos e entidades, no seu interior e fora de seus limites institucionais. Foram as políticas seguidas pelos estados nações do mundo ocidental que levaram, contemporaneamente, o conhecimento e a informação, que antes figuravam entre os recursos mais públicos e mais disponíveis ao público, a tornarem-se privatizados, transformados em mercadorias para venda e lucro.

Em suma, podemos afirmar que o cenário mundial e brasileiro de hoje pode ser visto como ideologicamente dominado pela democracia liberal e a economia de livre mercado. Consequentemente, uma crucial transformação tem estado ocorrendo, com a progressiva substituição dos chamados valores coletivos e públicos - tradicionalmente coordenados e mediados pelo estado - por valores individuais e empresariais. Neste contexto, as sociedades têm crescentemente passado a ter muitos dos seus aspectos regulados não mais pelo estado, mas pelo mercado. Pode, no entanto, o mercado, como organizador social, expandir e aprofundar o uso plural e democrático da informação?

O pensamento neoliberal insiste em responder positivamente. Para o liberalismo, a *natural* conseqüência da aplicação de sua ideologia - que vê como inseparáveis os conceitos de democracia e de livre mercado - é a ampliação da liberdade do ser humano, tendo como corolários o aprofundamento da democracia representativa e a manutenção do estado de direito.

No Setor de Informação e Comunicações, entretanto, embora já haja indicadores de desmassificação, por via da Internet, o resultado da ação do mercado

como regulador social continua sendo o oposto ao previsto. Por força do esmagador e crescente domínio da economia de mercado no mundo contemporâneo, persiste um relacionamento desequilibrado entre: de um lado, o enorme poder de estruturas empresariais, crescentemente globalizadas e conglomeradas, cuja estratégia de desenvolvimento tem a moldagem de gostos e preferencias como um dos seus principais objetivos; e, do outro, a atomizada demanda privada de consumidores, passíveis de controle e manipulação, através de mecanismos de mercado aplicados num ambiente econômico oligopolizado.

Se quisermos olhar positivamente o futuro, contudo, podemos afirmar que a nova base tecnológica, constituída notadamente por fibra ótica, satélites, microondas e redes de computadores, pode estimular e consolidar a desmassificação das audiências, e levar a uma crescentemente diversificada produção intelectual, cujo alvo pode vir a ser não mais uma massa informe, mas distintos fragmentos da audiência geral.

Esta mesma base, permite que, embora não seja ainda factível economicamente, dada a evidente desigualdade entre povos, países e classes sociais, seja tecnologicamente possível a cada cidadão solicitar informação e entretenimento diretamente de um cardápio previamente conhecido. A consequência imediata disto é que poderemos evoluir para uma tal variedade de multi-estratificados produtos simbólicos que os mídia perderão sua original natureza de meios de massa.

Tendo agido até agora como parceira dos conglomerados de informação e comunicações, a nova base tecnológica pode reverter tal posição e permitir aos vários segmentos da população que achem um lugar mais ativo e influente na produção e consumo de bens culturais e na circulação da informação.

Se isto se concretizará ou não, somente o futuro, que é amanhã, poderá nos dizer. E dirá tanto mais positivamente quanto possamos compreender e controlar os condicionantes conceituais e contextuais que interferem na gestão pública da informação e das comunicações.

A Nova Ordem Mundial

Tem sido argüido que o mundo sofreu grandes e profundas transformações nos anos 80, em conseqüência do que uma nova ordem internacional foi estabelecida. A crise ideológica do socialismo, o aprofundamento e a extensão da democracia liberal em todas as regiões do planeta, o rápido desenvolvimento de novas tecnologias, e a universalização da economia de mercado são marcos significativos da mudança. Ao lado deles, o alargamento da distância social, cultural e econômica entre ricos e pobres, e o crescimento dos índices de desemprego em todo o mundo completam o contraditório cenário contemporâneo. Como Schultz tinha predito no início dos anos 80, estamos agora nos umbrais de uma dinâmica e compreensiva mudança que pode talvez rivalizar com a revolução industrial e seus impactos sociais e econômicos (1982: 46).

O principal símbolo desta transformação foi, sem dúvida, o colapso do socialismo: o curso da história previsto por Karl Marx, no século XIX, como sendo a mudança revolucionária, primeiro do feudalismo para o capitalismo, em seguida do capitalismo para o socialismo, e posteriormente o comunismo, foi negado pela reversão contra-revolucionária de praticamente todos os países socialistas para o capitalismo. Em conseqüência, ao invés da anterior universalmente estabelecida luta de vida ou morte entre o mundo capitalista – capitaneado pelos Estados Unidos - e o mundo socialista – dirigido pela União Soviética - temos agora lutas políticas localizadas, a maioria delas conduzidas não pelos antigos antagonismos ideológicos mas por divergências religiosas e étnicas.

As recentes mudanças radicais que ocorreram nos países socialistas não são exclusivas deste regime. Também o capitalismo passou por sucessivas crises neste último quarto de século. A própria globalização da economia traduz um esforço de reestruturação do capitalismo na tentativa de livrar-se da sucessão de crises que sobre ele se abateram a partir dos anos 70. Fala-se em "fim da história", "pós-modernidade", "pós-fordismo", dentre diversos outros termos criados com a finalidade de caracterizar este período mais recente.

O atual momento ainda pode ser considerado de transição. Embora persistam algumas características intrínsecas ao modelo fordista ou keynesiano, consolidado no período posterior à segunda guerra mundial, outras estão sendo radicalmente substituídas pelas premissas do neoliberalismo ou capitalismo pós-fordista.

O colapso do mundo socialista tem sido também interpretado (Fukuyama, 1993) como o fim de um período histórico no qual tinham florescido sistemas ideológicos - fascismo, nazismo, comunismo - que favoreciam coletividades e o Estado, em oposição ao forte respeito liberal pelo indivíduo. Agora aqueles sistemas são vistos por muitos como experimentações políticas e econômicas falhas, derrotadas pelo liberalismo, para o qual tudo no mundo deve ser submetido a leis que encorajem livres iniciativas individuais e privadas, que objetivem algum tipo de ganho. Comportando-se de acordo com as leis do mercado, e sinalizando o triunfo da responsabilidade individual sobre a anonimidade do coletivo, a nova ordem global asseguraria então o florescimento de um empreendedor espírito universal e estabeleceria um terreno onde idéias coletivistas não têm condições de sobreviver (DeSouza, 1992: 114).

A sedimentação quase universal da economia de mercado está aproximando as nações, entrelaçando suas políticas econômicas, globalizando problemas - e a procura de soluções - antes considerados de caráter exclusivamente nacional, estabelecendo um nível de interdependência entre países cuja magnitude não tem precedente na história. Hoje, representantes de cada vez maior número de nações estão freqüentemente reunidos para tratar de um crescente número de questões, entre elas as relacionadas ao meio-ambiente, ao comércio e às finanças internacionais, à proliferação nuclear, ao tráfico de drogas, aos direitos humanos, à saúde pública, à Informática, e às Comunicações. A compreensão disseminada é de que questões como estas somente podem ser equacionadas e ter soluções, se encaminhadas no plano internacional. As ações internas a cada país, mesmo que cruciais, estão, na maioria dos casos, subordinadas à estratégias internacionais.

É verdade que o nacionalismo tem provado ser forte - já ultrapassamos o número de 191 países filiados à ONU, ao invés dos 160 que tínhamos em 1990. Além

disso, grande parte de comunidades agregadas em torno de línguas e culturas comuns, que têm até agora vivido subordinadas a Estados estrangeiros, querem tornar-se soberanos. É o caso, por exemplo, da ex-Yugoslávia, dos Palestinos, do Timor Leste, e de vários povos da ex-União Soviética. Church (1992:26) afirma que parece definitivamente ultrapassado o tempo em que se podia dizer a grupos étnicos rebelados que deveriam permanecer submetidos a um Estado do qual não queriam ser parte. A idéia de que qualquer grupo com comuns ancestralidade, língua, história e cultura deve ter seu próprio Estado e escrever suas próprias leis é, nos dias atuais, crescentemente aceita.

Por outro lado, a globalização da economia e as novas formas de gestão empresarial, tais como segmentação da produção, *holdings*, *joint-ventures*, *franchises* etc., nos níveis nacional e internacional, têm alterado a natureza do poder privado e sua relação com o estado. Na base da alteração está o fato de a transnacionalização de gigantescas corporações industriais e comerciais no sistema mundial de nações ter criado uma poderosa e tensa economia capitalista global. Essas corporações e o novo contexto em si mesmo tornaram-se então importantes fatores no relacionamento entre o Estado e o mercado no mundo contemporâneo. Sreberny vai mais longe, argüindo que os estados têm sido envolvidos numa dinâmica transnacional - uma economia capitalista mundial, a ordem mundial militar, sistemas de organizações inter-governamentais, movimentos políticos transnacionais etc. - que pode pressionar e explodir o significado de fronteiras nacionais (1991: 135).

Enquanto no passado a maioria das corporações multinacionais tentava explorar vantagens comparativas através da produção ou venda num único país, no ambiente global contemporâneo elas têm procurado a vantagem comparativa que pode ser ganha através da integração de todas as suas atividades em bases mundiais. Para competir globalmente e ganhar o máximo as firmas têm então distribuído suas atividades por vários países, de acordo com a disposição internacional dos mercados. Assim, e em termos de competição global, um país é agora visto como uma plataforma para produção de partes ou montagem final de produtos, e não como um lugar onde todo o processo produtivo é desenvolvido.

Muitas corporações multinacionais têm crescentemente integrado atividades em nível global através de alianças e contratos em diferentes países, como por exemplo o licenciamento de tecnologia, *joint ventures*, empreitadas de produção de partes e componentes. Em tão internacionalizado mercado, onde processos decisórios e implementações de projetos podem se dar em qualquer país, os estados estão tendo um estreitamento jamais experimentado antes no espaço institucional em que podem impor intervenções ou decisões unilaterais.

O desenvolvimento das corporações transnacionais, notadamente no que se refere ao seu tamanho e aos seus recursos, faz com que elas tenham uma base própria de poder. Tais corporações são agora suficientemente grandes para competir com os governos, e tão desejadas como parceiras em projetos econômicos que podem ser motivo de fortes disputas entre estados nacionais. No processo, poderosas forças econômicas e financeiras internacionais têm-se internalizado nos procedimentos nacionais de formulação e implementação de políticas. Em muitos países essas forças são hoje tão ou mais poderosas que muitas das instituições nacionais e agências de governo. Juntas, essas transformações têm enfraquecido a autoridade nacional, tanto interna quanto externamente, exacerbando os problemas de governo quanto ao controle da economia e a defesa da cultura e da identidade nacionais.

Keane (1991:142) acentua que a idéia moderna do Estado-Nação centralizado e soberano, uma comunidade nacional de sentimentos garantida por uma força militar e interesses econômicos próprios, independente de qualquer autoridade externa e capaz de governar o território e a população sob seu domínio, está em crise, sobretudo porque as estruturas e sistemas internos do Estado-Nação não são mais exclusivos na determinação das vidas de seus cidadãos. Para ele, o planeta está começando a tomar a forma de um mundo medieval, anterior à formação dos estados-nações, no qual o príncipe era forçado a compartilhar seus poderes políticos com uma variedade de poderes acima e abaixo dos seus. Neste atual mundo *neo-medieval*, o nacionalismo somente pode sobreviver se se compreender que crenças, ideologia, cultura e economia nacionais devem ser compartilhadas com – e

influenciadas em variado grau de intensidade por - outras fontes internacionais e multinacionais de poder.

Em suma, nos anos 90 o estado nacional está em declínio como base de poder dos governos, embora permaneça com um central e forte papel na administração das sociedades: além de ser o regulador de vários aspectos da vida humana, ele é ainda considerado e utilizado pela dominante ideologia liberal como o melhor instrumento para controlar e manter a ordem estabelecida, e para gerenciar as transformações internas requeridas pela dinâmica da nova ordem econômica mundial.

Virtualmente universalizado, e controlando as estruturas políticas e econômicas internacionais, o capitalismo de livre mercado e a democracia liberal reinam hoje em todo o mundo. Dado seu domínio, o problema que se coloca hoje - diferentemente da época da *guerra fria* - para os países ainda não completamente incorporados à nova ideologia dominante, não é mais o de decidir se adotam ou não a economia de mercado e a democracia representativa. A questão real, de fato, para os governos de países como Cuba, Coréia do Norte, Vietnã, China, Irã, Iraque, Líbia, entre outros, é decidir o processo, a extensão, o ritmo e a profundidade com que as adotam. Na verdade, está sendo a cada dia mais e mais difícil para os existentes estados não-democráticos (no conceito liberal clássico de democracia) e de economia estatal ou centralizada permanecerem no seu atual sistema político e econômico, qualquer que ele seja.

Sendo, pois, possível pensar em futuras evoluções sociais e econômicas somente a partir dessa realidade, parecem ser duas as principais questões contemporâneas: primeiro, o capitalismo de livre mercado e a democracia liberal, para sobreviverem, devem provar que podem existir não somente como a antítese de totalitarismos políticos e economias centralizadas, mas também como efetivos meios para construir sistemas políticos e econômicos nacionais e internacionais capazes de responder com eficácia às demandas da humanidade, sobretudo as relacionadas às desigualdades sócio-econômicas. Se não forem capazes de fazê-lo - e, a julgar pelas previsões dos seus adversários, sobretudo socialistas e social-democratas de vários matizes ideológicos, não o farão - o que virá depois deles é a segunda crucial questão.

O momento histórico favorece a busca de alternativas à democracia liberal, inclusive porque seu principal competidor, a interpretação marxista da história e da sociedade, caiu em descrédito no final dos anos 80. É certo que o mundo continua enfrentando lutas tão ou mais ferozes quanto as que eram inspiradas pela disputa ideológica entre capitalismo e socialismo. As guerras internas e externas de agora, contudo, não são mais travadas em torno de conceitos ou ideologias fundamentalmente opostos. Hoje, o liberalismo, agindo como uma base ideológica e política comum, e usando estruturas internacionais como a ONU, o FMI, o Banco Mundial, traça o caminho seguido, voluntária ou involuntariamente, por todas as nações.

Por outro lado, a realidade tem mostrado que a comunidade internacional não está inclinada a procurar utópicas experiências ou guerras ideológicas. Perseguindo uma densa e tensa agenda comum, a maioria dos países procura, no momento, realinhar suas estruturas políticas na perspectiva de permitir, favorecer e acelerar a internacionalização de suas economias e a atração de capitais estrangeiros. Sob o comando de organismos internacionais, os estados nacionais dispendem suas energias buscando integrar-se no planejamento estratégico dos grandes conglomerados multinacionais. Para os países em desenvolvimento, em particular, a receita é aplicar o conhecido Programa de Ajustamento Estrutural sugerido pelo FMI: isto é, eles podem receber grandes e baratos empréstimos se adotarem as medidas indicadas pela visão ortodoxa da ciência econômica, expressa na exigência de equilibrados orçamentos, desvalorização da moeda, minimização do Estado, e entusiástica aceitação de capital estrangeiro (Morgan, 1992).

Há também a considerar a crescente influência das novas tecnologias, particularmente a informática, na sociedade mundial. Novas técnicas de produção e informação estão provocando grandes transformações em fábricas e escritórios - e isto tem significado produzir mais utilizando menos recursos humanos: no cruel mundo da competição global, quanto mais competitiva é uma empresa, mais empregos são extintos. Nos Estados Unidos, por exemplo, as 500 maiores companhias industriais reduziram seus quadros funcionais em 3.4 milhões de empregos durante os anos 80 (Ball, 1993: 42).

Segundo declaração de Michel Candessus na abertura da 48a. Assembléia Anual do FMI, em outubro de 1993, em Washington, os países industrializados tinham então 32 milhões de desempregados, três milhões a mais do que em 1983 (Cf. **Jornal da Ciência Hoje**, Rio: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC, 02.10.93).

Na Europa, o desemprego cresceu de 10.4%, em 1993, para mais de 12%, em 1994, ampliando o número de desempregados de 17 milhões para mais de 20 milhões. Nas áreas urbanas e entre os jovens, calcula-se que o percentual de desempregados tenha chegado a 20% (Branegan, 1993:48).

Na verdade, na chamada sociedade da informação parece estar ocorrendo um fenômeno similar àquele ocorrido durante a revolução industrial: a redução de energia humana necessária para manipular os materiais usados na produção de bens. Também hoje, o trabalho humano está sendo removido de crescente número de tarefas que podem ser feitas por máquinas, por preço mais baixo, e mais rápida e acuradamente. Agora, entretanto, o problema é muito mais sério porque computadores podem substituir os seres humanos mesmo no que se refere à manipulação e ao controle de outras máquinas complexas.

Comunicação Global

Somente dentro desse contexto global é possível compreender os rumos das comunicações no final do segundo milênio, uma vez que como resultado daquelas transformações mundiais - e no interior delas - os mídia estão sofrendo mudanças de profundidade, comparáveis à invenção da máquina impressora, do telégrafo, do cinema, do disco, do rádio e da televisão.

Ferguson (1990a:ix) enfatiza que qualquer análise dos sistemas contemporâneos de comunicação requer que eles sejam colocados dentro do contexto de evolução no ambiente dos mídia. Para ela, três áreas têm estado à frente na mudança: (1) a transformação de mercados de nacionais para internacionais; (2) a convergência de telecomunicações e serviços de rádio e televisão; e (3) a expansão de políticas de liberalização. Além disso, a intensificação da ideologia de mercado,

aplicada tanto aos bens culturais quanto aos econômicos, junto com a inovação em cabos de fibra ótica, tecnologias digitais e de satélite, têm dado suporte à internacionalização dos sistemas de comunicação e de sua propriedade.

Dentro deste quadro de mudanças estruturais, através do qual comunicação universalizada, economia globalizada, e crescente automação de produção estão sendo estabelecidas, a disseminação de padrões culturais globalizados assume proporções sem limite. Tal situação tem se acentuado principalmente porque o modo de produção industrial capitalista tornou-se hegemônico no fornecimento de bens culturais e de comunicação. De fato, o modo capitalista é hoje o mais importante produtor de bens simbólicos, e através de seus mecanismos de distribuição interfere poderosamente nos processos econômicos, políticos e culturais das sociedades nacionais.

É largamente reconhecido que para vários países o desenvolvimento de políticas de comunicações - particularmente aquelas relacionadas à radiodifusão e às telecomunicações - tem sido um doloroso e embaraçoso processo de luta política com as crescentes limitações do poder nacional no setor. Dyson e Humphreys (1988: 94) afirmam que os governos da Europa Ocidental, que têm uma histórica tendência intervencionista no setor, têm sido vistos batendo em retirada face às pressões internacionais e aos problemas domésticos relativos à implementação de políticas. Na verdade, velhas idéias sobre regulamentação podem não funcionar na nova era tecnológica, na qual serviços e mercados são cada vez mais integrados, sem respeito a fronteiras físicas ou culturais. A tarefa de regular, entretanto, permanece sendo cumprida, mesmo mascarada pela proclamada forma de desregulamentação: desregulamentação, na verdade, é ainda intervenção estatal, usada - ao menos como intenção - para estender racionalização e eficiência empresarial em contextos onde agências estatais reguladoras ou tecnocracias estabelecidas no interior do próprio governo emperram a expansão capitalista.

Em termos de políticas de regulamentação e relacionamento com governos, aliás, os conglomerados multinacionais de comunicações vêm introduzindo um dinamismo de mudança sem precedentes. Alguns pesquisadores (Curran, 1991a;

Dyson, 1988) argumentam que eles negociam com sucessivos governos, desta maneira se beneficiando de uma curva de experiência cumulativa, e estão emergindo como sofisticados atores políticos e independentes centros de poder. Algumas empresas multinacionais são hoje tão poderosas quanto os governos nacionais de muitos países. E suas tentativas de monopolização dos setores em que atuam parecem comprovar isso. Além disso, a tendência no sentido da privatização tem também resultado em a televisão tornar-se crescentemente envolvida numa estrutura corporativa de grandes negócios.

Analisando o caso americano, Blumler (1991:203) afirma que o ambiente competitivo tem provocado muitos realinhamentos organizacionais, com redes de TV aberta investindo em TV à cabo e vice-versa, redes de TV à cabo investindo em produtoras de programas, estúdios comprando estações de rádio e TV, e também grandes e multifacetados complexos de entretenimento fundindo-se entre si. Assim, nos Estados Unidos, da mesma forma que em vários países europeus, também no setor da televisão estão em marcha a globalização e a conglomeração organizacional, com a conseqüente integração vertical e horizontal das empresas do setor. Monopólios e oligopólios nacionais e internacionais vêm se formando e se desenvolvendo rapidamente: nos últimos anos, por exemplo, as empresas telefônicas americanas US West, Southwestern Bell, Bell South e Nynex associaram-se a operadoras de TV a cabo.

Assim, através do modo de produção capitalista, da formação de grandes conglomerados e da globalização da economia das comunicações, o poder econômico internacional pode estar levando o mundo a uma situação na qual a autonomia cultural da maioria dos países tende a ficar crescentemente subordinada aos planos de produção e distribuição dos grupos que operam o negócio das comunicações, dos mídia e da indústria cultural, e às estratégias de alguns poderosos conglomerados transnacionais.

Pode-se, entretanto, argüir que não obstante o crescente poder das conglomeradas e globalizadas corporações multinacionais, os estados-nações têm permanecido relativamente fortes enquanto poderes nacionais e internacionais.

Eles mantêm-se como entidades líderes no cenário mundial, com um papel central na condução das questões que lhes são comuns. Além disso, os próprios ideólogos liberais têm sustentado que nenhuma organização pode substituir o Estado no papel de regulador da vida social e econômica. Ele continua sendo o melhor instrumento para a manutenção da ordem, a prevenção e eliminação da anarquia no mercado, e a redução do nível de conflito entre as classes sociais e grupos de interesse que atuam na sociedade. Dahrendorf, por exemplo, afirma que alguma espécie de ação coordenada é parte do modo em que as pessoas vivem numa sociedade livre. Assim, é natural que haja um governo para estimular o desenvolvimento econômico, além de regular, proteger os direitos e assegurar a prosperidade dos cidadãos (1991: 5).

Argumenta-se igualmente que os bens simbólicos produzidos pelas multinacionais das indústrias das comunicações e da cultura não conseguem substituir nem a diversidade de experiências concretas dos povos nem as culturas nacionais e regionais. Da mesma forma, enfatiza-se que a economia globalizada não se mostrou capaz de abolir as políticas internas, interesses diversificados e contradições de classe em cada país, assim como a identidade nacional e o sentimento nacionalista dos cidadãos. Em conseqüência, e resultante também da articulação, inclusive no nível internacional, de correntes culturais de resistência, estão em crescente fortalecimento tanto a reação contra a uniformidade cultural quanto a luta para afirmar a singularidade de cada língua e cada cultura.

Conclusão

Esta nova realidade revela a conseqüência mais visível da consolidação do processo de expansão do capitalismo na área das comunicações, hoje caracterizada pela conglomeração de empresas, globalização da produção, internacionalização e oligopolização do mercado, e cristalização da lógica capitalista nas relações entre os mídia e seus públicos. Isto pode não ser uma situação pretendida pela teoria liberal, no que se refere à economia de mercado e à democracia, mas sem dúvida é uma

realidade concreta permitida por sua aplicação. Na medida em que se veja esta situação como não conducente ao exercício e ao aprofundamento da democracia, pode-se, portanto, concluir pela falha do mercado enquanto regulador da sociedade, e da democracia liberal enquanto sistema de gestão social, pelo menos no que se refere à área das comunicações.

Em suma, os liames com a economia mundial, a nova base tecnológica e as transformações políticas e econômicas que têm ocorrido no mundo nos anos recentes, parecem estar equalizando todos os existentes sistemas de exploração da televisão sob a tendência capitalista-liberal de identificar, atrair e controlar, por via de competição oligopólica, o gosto e o interesse das audiências. Na base desta tendência, dando suporte ideológico à busca de audiências e da racionalidade operacional, está o conceito de mercado. Um conceito que se funda contemporaneamente na premissa de que não se pode ser completamente cidadão se não se é parte do sistema de consumo dos bens produzidos na sociedade mundial. No campo da indústria da TV, ele se coloca como o elemento unificador das condições de consumidor, de cidadão e de telespectador.

Não parece pois temerário afirmar-se que no final do segundo milênio o modelo liberal-capitalista de gestão da TV tende a tornar-se predominante e sedimentado universalmente. E que, resguardadas situações de canais mantidos para o atendimento de assuntos especiais (usualmente vinculados à alta cultura, minorias sociais, etnias, educação e abordagens diferenciadas ou aprofundadas de temas especiais), a tendência verificável da televisão é a da busca e atendimento dos gostos, valores e preferências das audiências - melhor dizendo, dos vários segmentos do mercado.

A construção do tratado do mercosul 2

Como vimos no capítulo anterior, a mútua e múltipla convergência entre o desenvolvimento científico e tecnológico, a universalização da democracia representativa e o domínio da economia de mercado globalizada tem-se tornado cada vez mais definidores do poder dos Estados. Esta revolução liberal - ou neoliberal como alguns preferem - implicou numa reestruturação da economia mundial a partir de duas tendências concomitantes e até certo ponto contraditórias: a globalização e a regionalização. A regionalização responde, entre outros fatores, à necessidade de investimentos cada vez maiores em P&D, com cujo ônus não pode arcar cada país isoladamente, e leva, por conseguinte, a uma organização da produção em escala crescente. A globalização, do mesmo modo, decorre da necessidade cada vez mais presente da busca de mercados em escala mundial para a amortização dos pesados investimentos em novos processos e produtos, ao mesmo tempo em que as novas tecnologias tornam possível a prestação de serviços transfronteiras em tempo real.

Regionalização e globalização são, na verdade, fenômenos que se desenvolvem paralelamente e que embora assumam contornos contraditórios, têm uma raiz comum, a saber, o fato de que o Estado-nação - base da evolução econômica e política dos últimos cinco séculos - já não constitui o espaço adequado para o desenvolvimento pleno das forças econômicas (Amorim, 1991).

Considerando-se que as relações comerciais sempre existiram entre os países, o fato novo que se coloca às nações é o grau e a intensidade que assumem os fluxos de comércio e de capitais, consubstanciados a uma realidade de globalização, que cria novas exigências e necessidades sociais, que expande fronteiras, às vezes descaracterizando-as, transformando diferentes realidades numa única Sociedade Global (Ianni: 1992).

A globalização traz consigo o surgimento de um novo fenômeno: a formação dos blocos regionais de livre comércio. A integração crescente é a resposta inevitável às pressões das forças globalizantes da economia mundial. O Mercosul é, pois, uma tentativa de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai se inserirem de forma mais competitiva nas relações do atual quadro do comércio internacional.

É consensual a afirmação de que a inserção da América Latina na economia mundial tem-se dado em bases precárias no novo contexto internacional. Pesquisas mostram que a década de 80, além de ter sido um período de estagnação econômica, assistiu a participação da América Latina no comercio internacional cair de 12 por cento para cerca de quatro por cento. A região vinha então se revelando mais competitiva nos produtos de comércio menos dinâmico, isto é, nos produtos de baixo conteúdo tecnológico, em contraste justamente com o que já vinha ocorrendo na orla asiática da Bacia do Pacífico.

Além disso, naquela década, com a crise da dívida externa dos países sul-americanos, configurou-se mais claramente um cenário internacional modificado, em que os países em desenvolvimento tiveram seu poder de barganha diante do mundo desenvolvido mais reduzido (Amorim, 1991).

O esgotamento do 'modelo' latino-americano de desenvolvimento criou condições para um novo impulso do projeto integracionista. Isto coincidiu com a redemocratização da América Latina, que criou vínculos de solidariedade entre países antes rivais. Ademais, a crise ajudou a reforçar a percepção de que os Estados da região não poderiam resolver seus problemas sem a cooperação recíproca. Finalmente, o esgotamento do 'modelo' latino-americano conduziu a uma reorientação realista da estratégia integracionista diante da percepção de que, previamente à constituição de um Mercado Comum Latino-Americano, seria necessário consolidar experiências sub-regionais, no nosso caso, a integração do Cone Sul.

Na prática, contudo, o Mercosul nasceu de uma decisão política: propiciar a reaproximação entre Brasil e Argentina, superando assim as desavenças que tinham experimentado nas décadas anteriores a 1980. Iniciativas precursoras, como a

Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), na década de 70, e a Associação Latino Americana de Integração (Aladi), na década de 80, não haviam funcionado. Por isto os acordos assinados pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, em 1985, ampliaram a cooperação. O caminho estava assim aberto para que os sucessores daqueles presidentes - Carlos Meném e Fernando Collor - tornassem a idéia do Mercosul uma realidade. Eles foram de fato os responsáveis pela implantação de uma política de internacionalização nas economias de Argentina e Brasil.

O que facilitou a explosão dos negócios foi o apaziguamento da antiga disputa entre argentinos e brasileiros, e a tentativa de coalizão visando a hegemonia política e econômica no Cone Sul. Com Meném como timoneiro ultra-liberal, a Argentina assumiu uma vocação pós-industrial. Os sonhos do país auto-suficiente foram substituídos pela realidade da moeda estável. A Argentina tornou-se o nosso segundo maior importador, acumulando um déficit de US$ 951 milhões na balança comercial, apenas no ano de 93.

O novo espaço aberto permitiu que as empresas - por meio do comércio cada vez maior e da integração de sua produção - ocupassem a linha de frente do Mercosul - posição que mantêm até hoje. O mercado comum começou como obra de Governos, mas foi plenamente assumido pelos empresários.

Integração à parte, eram e continuam sendo colossais as diferenças do poder de fogo entre os parceiros do Mercosul. *'Há uma situação de extrema desigualdade entre os membros do Tratado, em termos de população, dimensão das economias e nível do desenvolvimento industrial'* (Albuquerque: s/d). O Brasil tem o PIB 60 vezes maior do que o paraguaio e uma população 50 vezes maior do que a uruguaia. O Brasil é, pois, várias vezes maior do que seus três parceiros conjuntamente, e somente a Argentina pode ser comparada ao Brasil em termos de modernização econômica, embora seu setor dinâmico seja ainda baseado em produtos agrícolas.

Como conseguir conciliar realidades, discursos políticos e mercados consumidores tão distintos?

O Projeto Brasil-Argentina

Na origem do Mercosul, há uma mudança nas relações bilaterais entre Brasil e Argentina durante os anos 80. De um estado de aberta competição pela hegemonia no Cone Sul e na América Latina como um todo durante os anos anteriores aquela década, em 1979 Brasil e Argentina iniciaram um processo de cooperação em áreas especificas. Naquele ano, ambos os países e o Paraguai assinaram um acordo regulando a exploração comum do Rio Paraná. Em 1980, um novo acordo foi assinado relativo à cooperação em energia nuclear, seguido por um mecanismo de permanentes consultas políticas entre os ministérios de relações exteriores dos dois países.

A partir de 1985 o processo de cooperação entre Argentina e Brasil acelerou-se. Os presidentes brasileiro e argentino encontraram-se naquele ano e divulgaram uma declaração - A Ata do Iguaçu - prescrevendo um comitê conjunto de nível para estudar a integração econômica entre Brasil e Argentina, não somente em comércio, mas numa perspectiva mais ampla. Em 1986 foi constituído um Programa Conjunto de Integração e Cooperação Econômica, incluindo 12 protocolos sobre comércio, alfândega, regulamentações técnicas, políticas de taxas e de finanças, transporte, políticas e tecnologias industriais, políticas agrícola e energética, etc.

Os passos iniciais na integração do Cone Sul foram dados pelos Presidentes Sarney e Alfonsín, que, com a Declaração de Iguaçu de 1985, criaram uma Comissão Mista para estudar modalidades da integração econômica entre Brasil e Argentina. Os trabalhos dessa Comissão conduziram à assinatura, em 1986, da Ata para a Integração Argentino-Brasileira, que instituiu o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). O objetivo do PICE foi propiciar um 'espaço comum', mediante a abertura seletiva e o estímulo à complementação de setores da economia dos dois países, segundo princípios de gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e simetria, para permitir a adaptação progressiva dos habitantes e das empresas de cada Estado às novas condições de competitividade e à nova legislação econômica. Nessa fase, foram assinados 24 protocolos em áreas diversas, como bens de capital, trigo, biotecnologia, cooperação nuclear, siderurgia, indústria automotriz, entre outros (Amorim, 1991).

A segunda fase da integração se inicia em 1988 quando Brasil e Argentina manifestaram o desejo de remover, num prazo máximo de dez anos, todos os obstáculos tarifários ou não-tarifários ao comércio de bens e serviços, mediante a negociação de protocolos adicionais ao Acordo de Alcance Parcial de Renegociação das Preferências, outorgados no período 1962-1980 (AAP-1). Paralelamente, se procederia a uma harmonização gradual de políticas internas (aduaneira, comercial, transportes, comunicações, científica, tecnológica, etc.) necessárias à formação do mercado comum. O tratado contemplava ainda a adesão de Estados membros da Aladi depois de transcorridos cinco anos de sua entrada em vigor. Neste mesmo ano os dois governos assinaram um Tratado Bilateral de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, ratificado pelos congressos de ambos os países, no ano seguinte, estabelecendo uma Área de Livre Comercio entre Brasil e Argentina, a ser criada em 10 anos.

O Tratado de Integração de 1988 é o marco dessa etapa preliminar do processo de integração, que correspondeu à transição democrática nos dois países. Nesse período ganhou impulso o intercâmbio Brasil-Argentina, que apresentou, logo no primeiro ano do processo, um incremento de 39,6 porcento em relação ao ano anterior (1986/87). Por outro lado, corrigiu-se o tradicional desequilíbrio 'favorável' ao Brasil existente na balança comercial entre os dois países. O governo brasileiro realizou um grande esforço visando atingir o equilíbrio dinâmico nas relações bilaterais com a Argentina, o que implicou na expansão vertiginosa das exportações argentinas para o Brasil (57,2 porcento de 1985 a 1986, e 75,2 porcento de 1988 a 1989), sobretudo na área de produtos agropecuários. Esse fato afastou o temor de que o projeto de Mercado Comum viesse a beneficiar exclusivamente o Brasil, embora, como é natural, tenha despertado desconfianças em certos setores no nosso país (Amorim, 1991).

O processo de integração viria a passar por nova inflexão com a troca de governo nos dois países e a decisão mais ou menos simultânea de promover uma maior abertura e modernização das duas economias. A iniciativa foi estimulada pelo já mencionado cenário de crescente globalização da economia internacional, que desenhava um processo de aglutinação em torno de grandes espaços econômicos, o

que recomendava a adoção de medidas destinadas a somar escalas e a potencializar vantagens comparativas regionais.

Em julho de 1990 os novos presidentes Fernando Collor e Carlos Meném assinaram a Ata de Buenos Aires, antecipando de 1998 para 1995 a data inicial para o estabelecimento de um Mercado Comum, e não mais uma Área de Livre Comercio. Neste período haveria a conformação definitiva de mercado comum entre os dois países, isto é, todos os itens comercializados entre eles desfrutariam de alíquota zero e estariam eliminadas as barreiras não tarifárias. O documento então assinado definiu, de forma sumária, a metodologia para alcançar esse objetivo, que consistia basicamente na 'coordenação de políticas macroeconômicas' e em reduções tarifárias generalizadas, lineares e automáticas. Essa tarefa ficou a cargo de um grupo de trabalho binacional (Grupo Mercado Comum), integrado por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, Economia e dos Bancos Centrais dos dois países.

A Integração com Paraguai e Uruguai

Com o fim da Guerra Fria, em 1991, e os progressos obtidos a partir da Ata de Buenos Aires, que permitiram que se considerasse a ampliação do projeto integracionista aos demais países do Cone Sul, a rivalidade regional 'perdeu terreno' para os anseios de estabilidade econômica, aliada à consolidação democrática em vários países. Em 26 de março deste mesmo ano, Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil assinaram o Tratado de Assunção - na verdade um projeto de integração entre os quatro países, cuja proposta econômica e política era a de realizar em quatro anos a abertura de suas respectivas fronteiras. Nesta época foram igualmente estabelecidos prazos e cronogramas para o início do Mercosul. O Mercado Comum do Cone Sul entraria em vigor, segundo as projeções acordadas, em 1º de janeiro de 1995. Brasil e Argentina tinham, assim, estendido o processo de formação de um mercado comum no Cone Sul, ao Paraguai e Uruguai.

O tratado estabeleceu um período de transição até 1994, quando se configuraria o Mercado Comum do Sul-Mercosul. A iniciativa revelou que a integração

Brasil-Argentina, ao invés de constituir fator de desagregação ou de fechamento, foi, na prática, fator de dinamização das trocas comerciais e da integração econômica dos países da região (Amorim, 1991).

O Tratado de Assunção, assinado em 1991, estabeleceu metas principais que deveriam ser alcançadas pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, durante este período de transição, a fim de que fosse implementado o mercado comum entre os quatro países. Entre estas metas estavam a aplicação prática do Programa de Liberalização Comercial, a coordenação de políticas macroeconômicas, o estabelecimento da Tarifa Externa Comum (TEC) e a adoção de acordos setoriais. Em relação à criação da Tarifa Externa Comum, o Tratado de Assunção previu também que cada país poderia estabelecer uma lista de produtos que não se submeteriam ao cronograma comum de redução de tarifas, o que veio a ocorrer em encontros internacionais subsequentes.

Enquanto isso, na América Latina, um ano antes da entrada em vigor do Mercosul, a indústria argentina reacendeu o discurso protecionista sob a alegação de que as distorções no comércio entre os quatro países prejudicaria a indústria nacional. Naquela época, Brasil e Argentina apresentavam cenários econômicos absolutamente distintos. No segundo, o equilíbrio alcançado com a contenção artificial da inflação, através da paridade cambial, recuperou até a capacidade salarial da população. No segundo, a confusão era generalizada, devido à expectativa de implantação do Plano Real e à inflação galopante que chegou a alcançar 2.500 % ao ano.

Devido a essa dificuldade em harmonizar as políticas macro econômicas entre os dois países mais importantes para a efetivação do Mercosul, relatório distribuído pela Andima (Associação Nacional das Instituições do Mercado Aberto), foi extremamente pessimista: "*Mercosul não cumprirá prazos. É um devaneio dos otimistas acreditar que em 01 de janeiro de 1995 os países estejam integrados economicamente*", sintetiza o documento.

Contrariando as previsões da Andima, aconteceu em 15 de janeiro de 1994, em Colônia, a 180 km de Montevidéu, a quinta reunião de cúpula entre os presidentes

dos quatro países. O objetivo do encontro era definir cronogramas e formas de negociação, que seriam adotadas até o final do ano. Duas decisões surgiram em decorrência do evento: a eliminação da alíquota de importação entre os quatro países e a criação de uma Tarifa Externa Comum, (TEC) entre 0 e 20 %, para os produtos importados dos demais países. Os chefes de governo não conseguiram chegar a um acordo com relação a TEC que deveria incidir sobre os produtos do Cone Sul. Foi o começo das listas de exceções. Neste meio tempo, a imprensa internacional começou a especular sobre a 'onda de pactos'. A Argentina ensaiou sua entrada no Nafta embora afirmasse que não se desvencilharia do Mercosul.

Paralelamente, em janeiro de 1994 estabeleceu-se a União Européia - o importante acordo comercial que atingiu 372 milhões de habitantes e teve seu PIB estimado em 7,5 trilhões, revelando-se uma potência econômica. Percebeu-se então que os blocos econômicos já traçavam de forma definitiva o perfil da nova ordem econômica mundial inteiramente voltada para o processo de globalização. Ocorreu assim a confirmação da relevância dos blocos de livre comércio, a exemplo do Nafta (EUA, Canadá e México), da Apec (Cooperação da Ásia e do Pacífico), entre outros.

No Brasil, diversos setores criticaram a forma como o Mercosul estava sendo implantado. Uns consideravam curto o tempo de ajuste dos setores empresariais às novas condições competitivas, outros questionavam a falta de um amplo debate do tema com a sociedade, e até mesmo com o Congresso. As presenças do Uruguai e do Paraguai - considerados *free-shops*, em matéria de economia - na união alfandegária foram duramente criticadas. "O lugar do Brasil no mundo é o mundo todo", defendia-se na época, sob a alegação de que países de dimensões continentais teriam realidades próprias.

Finalmente, em 5 de agosto de l994, o tratado de Assunção foi ratificado pelos membros do Mercosul, criando um espaço econômico de 200 milhões de habitantes, com um PIB total de 800 bilhões de dólares, constituindo um marco histórico para as economias envolvidas e apontando para um processo ainda mais profundo de integração. O acordo foi confirmado em Buenos Aires pelos Presidentes da Argentina,

Brasil, Paraguai e Uruguai, que fixaram a data de 01 de janeiro de 1995, como marco inicial para a complementação da União Aduaneira entre os quatro países.

Assim ficou acertado que, a partir daquela data, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai comercializariam internamente seus produtos sem impostos alfandegários e adotariam tarifas comuns para a importação de produtos de terceiros, ainda que cada país do Mercosul pudesse estabelecer uma lista de exceções à Tarifa Externa Comum, como já previa o Tratado de Assunção.

No início de novembro de l994, a União Européia aprovou o documento que deu origem ao Mercosul, o Tratado de Assunção, e agendou para o dia 24 deste mesmo mês uma reunião em Bruxelas, capital da União Européia (UE), entre membros da UE e os chanceleres do Brasil, Argentina e Uruguai, numa demonstração de reconhecimento político dos avanços econômicos feitos por essas nações.

Ainda em novembro de 1994, os quatro países que compõem o Mercosul inauguraram o sistema Unisur, que passou a permitir a comunicação entre esses países, via cabo submarino de fibra ótica. Com exceção do Paraguai, os outros três países passaram, a partir daquele momento, a contar com l5 mil novos canais de comunicação, responsáveis por permitir o tráfego de dados, voz, texto e imagem, com mais qualidade e velocidade.

Os governos do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai assinaram, em 16 de dezembro de 1994, o Protocolo de Ouro Preto, em Ouro Preto-MG, dando operacionalidade ao Mercosul, condição indispensável para que seus membros passassem a negociar conjuntamente com qualquer outro país, mas ainda sem a criação de órgãos supranacionais. Nesse encontro foram também estabelecidas as 'listas de exceções' que deveriam ser observadas, a partir do dia 01 de janeiro de 1995, com o início da união aduaneira. O primeiro tipo de lista acordado relacionava produtos em 'regime de adequação', ou seja, referia-se a mercadorias que, por determinado período de tempo, não seriam objeto de tarifa zero, ainda que fossem compradas de outros países membros do Mercosul.

O segundo tipo de lista aceito entre esses países relacionava 'exceções à Tarifa Externa', ou seja, referia-se a itens que ao serem importados pelos membros do

Mercosul, excepcionalmente para uma união aduaneira, não seriam objetos de uma Tarifa Externa Comum. Entretanto, neste encontro de Ouro Preto, as autoridades do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai não chegaram a negociar uma proposta de harmonização das políticas trabalhistas nem trataram especificamente das questões referentes à cultura. De qualquer forma, contudo, estavam então integrados 160 milhões de consumidores, 60% do território latino-americano e um PIB total de mais de meio trilhão de dólares. Além disso, ficou estabelecido que se buscaria atingir um mercado totalmente comum dentro de doze anos. Outro objetivo fixado foi a conquista da estabilidade econômica e a superação do subdesenvolvimento social pelos quatro países que compõem o Mercosul.

Após a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, a União Européia e os quatro países do Mercosul assinaram, em 22 de dezembro de 1994, uma declaração conjunta e solene, comprometendo-se a iniciar conversações para a aprovação de um Acordo Macro Inter-regional de Cooperação Econômica e Comercial, que seria o primeiro passo para a constituição da maior zona de livre comércio do mundo.

Quanto à integração hemisférica, a Cúpula das Américas, realizada em Miami, em 1994, estabeleceu que se deveria iniciar um processo de convergência entre os diversos subgrupos regionais: Mercosul, Grupo Andino, Aladi, Mercado Comum Centro Americano e Caricom.

O efeito do Mercosul vem sendo sentido primeiramente nas relações comerciais, através das quais produtos dos quatro países têm circulado livremente no novo espaço econômico, sem pagamento de impostos de importação. Certos produtos, considerados protegidos, só terão suas alíquotas zeradas no ano 2000, quando deve se iniciar o livre comércio total entre os quatro membros. O Mercosul conta com vários órgãos consultivos, mas não está prevista a criação de um legislativo supranacional, como o Parlamento Europeu (Cf. Rosely Runari, BSC em Foco, Londres, Fevereiro/1995).

Estudiosos do Mercosul afirmam que ele não deve ser visto como uma estratégia defensiva mas sim como uma política afirmativa. Ele não seria, assim, uma resposta a blocos de comércio que excluem países sul-americanos. Na verdade, o Tratado se

propõe a associar os mais dinâmicos e competitivos setores de cada país do Cone Sul para aumentar suas possibilidades de competir no comercio internacional (Albuquerque, s/d).

O projeto de integração do Cone Sul deve, portanto, ser compreendido como parte da redefinição da estratégia de desenvolvimento dos países latino-americanos, em face de uma nova conjuntura internacional. Trata-se de constituir um espaço econômico comum, que permita conjugar esforços e assegurar uma inserção mais competitiva desses países no cenário internacional (Amorim, 1991).

A existência do Tratado do Mercosul e o compromisso de criar um mercado totalmente comum até 2005 levam a que formuladores de políticas estejam cada vez mais atentos à globalidade de economias dos quatro países, a fim de avaliar melhor as implicações de suas decisões para o projeto integracionista (Amorim, 1991). Esse trabalho de conscientização seria a chave para a consolidação do Mercado Comum do Sul. Balizando esta conscientização o Tratado estabelece, além de uma política comercial comum, também a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e o compromisso de harmonização legislativa nas áreas pertinentes.

No final dos anos 90 o Mercosul, representando 49,02 porcento das exportações brasileiras, tornou-se o maior parceiro econômico do Brasil. Os demais países da América Latina representam 38,24 por cento, ficando os Estados Unidos e a União Européia com 22,55 por cento (Cf. *Mercosul é o Maior Parceiro*, In A Tarde, 12.03.97, p.6). Apesar das crises periódicas, o Mercosul tem evoluído, 'entre tapas e beijos', para uma situação de irreversibilidade.

Parte II: A Tv nos Países do Mercosul. Contexto Atual e Percurso Histórico

Argentina 3

O Marco Político e Econômico Atual

A Argentina representa na América Latina o país que com mais empenho seguiu as receitas propostas pelos Estados Unidos para aceitar e mesmo promover a globalização e a abertura da economia. Depois de superar a hiperinflação e ante o temor dos países credores de interrupção nos pagamentos da dívida, os planos de ajuste e a reforma do Estado são, genericamente, as características do novo modelo que o governo argentino exibe como carta de apresentação. Um modelo que, à semelhança do implementado no Chile, vem se impondo em todos os países da América Latina.

A partir da assunção ao governo nacional do presidente Meném, em 1989, e com a aplicação do Plano da Convertibilidade, que sujeita a moeda argentina ao dólar, a taxa de desemprego aumentou dramaticamente; as crises regionais transformaram-se em expressão quase quotidiana da vida do país e o enfraquecimento produtivo se expressa no significativo crescimento do déficit no intercâmbio comercial com o resto do mundo.

Sinteticamente, o modelo que se vem aplicando tem quatro eixos: a) a recomposição do pagamento da dívida externa b) a privatização das empresas públicas; c) a desregulamentação da economia, particularmente do trabalho e da seguridade social, paralelamente à reforma tributária e do Estado; e d) a abertura da economia argentina às importações.

O governo tem estado pressionado pelo precário equilíbrio orçamentário e pelo Fundo Monetário Internacional, que exige que o país cumpra suas metas de pagamento da dívida externa. O aparelho burocrático estatal sobrevive desfinanciado pelo esgotamento antecipado do orçamento, e pressiona a população com a arrecadação fiscal. Contudo, o modelo não é uma invenção do governo atual. Suas bases se remetem ao golpe militar de 1976 e à crise mundial do capitalismo. Esta

última se manifesta num duplo movimento de globalização econômica, ou internacionalização da economia, e de fragmentação e fraturas culturais produzidas pela segmentação do mercado.

A retirada do Estado do campo da economia, através da privatização de empresas que exploram os recursos básicos nacionais (energia, transportes, telecomunicações) e dos serviços públicos se vê, em parte, legitimada pelo déficit, pela corrupção na direção das empresas do Estado e pela onda neoliberal que se espalha desde os Estados Unidos e Europa. Com a queda do socialismo nos países do Leste europeu, a planificação estatal foi condenada duramente e o mercado apareceu como a única saída. Na Argentina, o abandono do campo econômico pelo Estado se expressou assim que Carlos Meném assumiu a presidência da nação, em julho de 1989, com a chamada Lei Dromi de Reforma do Estado (n.23.696). Esta lei permitiu, entre outras medidas, a venda ao capital estrangeiro da empresa telefônica estatal e a privatização da maioria dos canais de TV e emissoras de rádio.

O modelo em vigência promoveu níveis de fragmentação social, regional e produtiva, ao tempo em que concentrou os frutos da expansão e crescimento em uns poucos agentes econômicos, entre os quais os grupos locais e estrangeiros que compraram as empresas privatizadas do setor público.

As privatizações têm sido as principais medidas ativadoras do processo de concentração do capital: as empresas que ficaram com os ativos estatais (Loma Negra, Pescarmona, Techint, Perez Companc, Indupa, Ipako) constituem um terço das 200 empresas líderes, embora concentrem dois terços dos rendimentos. As taxas de lucro destas empresas jamais baixou de 10,3% sobre as vendas. Mas as maiores taxas de rentabilidade (quase 20% nos anos de 1994 e 1995) são das empresas que formam o holding cuja inserção multisetorial (desde hotéis até ferrovias de carga, energia e industrias), com grande presença em muitas das áreas privatizadas, lhes tem permitido aproveitar plenamente aqueles espaços privilegiados para a obtenção de lucros extraordinários. Um exemplo extremo é o Citicorp Equity Investiment, que conseguiu 85% de rendimento em 1995 (Cf. *Grupo de Elite*, por Horacio Verbitzky,

In Jornal Página 12, 08.12.96, p.11). Entre outras áreas, o Citicorp participa da exploração de TV à Cabo junto com o grupo Clarin, segundo veremos adiante.

No âmbito da radiodifusão, a situação tem oscilado entre uma espécie de inércia permissiva e uma concentração crescente da propriedade dos meios, mediante uma legislação precária que, abusando de decretos e regulamentos menores, vai permitindo, silenciosamente, a consolidação do poder de informar em poucas mãos, sem o debate social indispensável para uma sociedade que pretende ser democrática.

A Indústria dos Mídia na Argentina Hoje

A primeira legislação argentina, em matéria de radiodifusão e telecomunicações, remonta ao ano 1875, quando se sancionou a primeira Lei de Telegrafia, nº 750½. Já no século atual, as leis nº 4.408, de 1904 e 9.127, de 1913, incorporaram ao corpo da lei 750½ os serviços de telefones e radiotelegrafia. O fenômeno da radiodifusão ainda não tinha eclodido na história, não tratando estas leis, portanto, do seu funcionamento.

A radiodifusão começou a receber tratamento específico com a lei nº 14.241, de 1953. Em seguida veio o decreto-lei nº 15.460/57 (ratificado pela Lei nº 14.467). Em 1972 aprovou-se a Lei de Telecomunicações, nº 19.798, na qual foram unificadas a radiodifusão e demais formas de telecomunicações. Esta lei teve vigência até 1980, quando se aprovou a lei nº 22.285 e, no ano seguinte, o decreto nº 286, os quais, em parte, foram modificados através da citada Lei Dromi (de reforma do Estado Argentino), e incontáveis decretos que expressaram a disputa pelo sistema de comunicações, até hoje não concluída. As três ultimas leis provêem de regimes militares, os quais dominaram a cena política argentina desde o golpe de 1930.

No nível externo, a Argentina assinou o Convênio Internacional de Telecomunicações, adotado em Nairobi, Kenya, mediante a lei nº 23.478 em 1987. Os conceitos referidos ao direito de informação, contidos no Pacto San José de Costa Rica, foram incorporados ao texto constitucional (art. 75, inciso 22) (Garcia, 1995: 67).

Assim como nos demais países do Mercosul, também na Argentina se observa uma tendência à concentração dos meios de comunicação. Isto se dá tanto no que diz respeito à propriedade de meios de distinta natureza (gráficos e eletrônicos), por um único titular, quanto em forma de cadeias de meios da mesma natureza e do mesmo grupo proprietário, em distintos lugares do pais. O espaço audiovisual em particular tem sofrido profunda transformação nos últimos anos, com o crescente uso de transmissão de sinais via cabo e satélite. A tecnologia da fibra ótica promete revolucionar ainda mais a estrutura das comunicações na Argentina.

A proliferação da TV à cabo abriu um mercado apetitoso para a disputa pelos assinantes: 54% do total dos domicílios argentinos que possuem aparelho de televisão estão ligados a algum operador de TV à cabo, o que forma um mercado de quase 5 milhões de assinantes (Ramos, 1995), cifra que cresce pela expansão constante do serviço. Assim, a Argentina é o pais da América Latina que mais desenvolvimento teve no setor, ocupando o terceiro lugar no mundo, em termos de percentuais de domicílios conectados. Contudo, também nessa área a concentração se dá mediante a propriedade multimídia ou pela venda de sinais de satélite por parte de emissoras centrais.

Segundo Mazziotti (1996: 49), existiam na Argentina, em 1996, 95 emissoras de rádio privadas, 37 emissoras de TV aberta e quase 1.400 operadores de TV por assinatura, seja cabo ou microondas. A nível estatal, o Serviço Oficial de Radiodifusão-SOR possui uma rede básica integrada por um canal de TV aberto, situado na Capital Federal (ATC, Argentina Televisora Color)[1] com repetidoras no interior do pais e com 35 rádios distribuídas por todo o território nacional (Rádio Nacional). Também é parte do SOR o RAE, Radiodifusão Argentina ao Exterior, que emite a programação da Radio Nacional pela freqüência de onda curta. Somam-se a isto, embora fora do controle do SOR, uns vinte canais de televisão e uma dúzia de rádios administradas diretamente pelos estados provinciais. Por outra parte, funcionam no pais umas 1.300 rádios de freqüência modulada (FM). Delas, apenas cerca de 300 funcionam com permissão do governo, assim mesmo permissões precárias outorgadas, a partir de 1991, com base na Lei 23696/89, conhecida como Lei de Reforma do Estado.

No que se refere à TV à Cabo, pesquisa realizada por Nora Mazziotti (1996: 49 e seguintes), mostrou que predomina na Argentina, nesta modalidade de serviço de televisão, a existência de operadoras que oferecem serviço de assinatura, mediante a qual se vêm entre 45 e 65 canais. O custo da assinatura é de 20 a 35 dólares por mês. É interessante destacar que dos 65 sinais, 28 têm relação com a América Latina, seja porque existem canais que emitem programas especiais para latino-americanos (embora sejam produzidos fora) ou porque pertencem a produtores destes países. Além do mais, a hegemonia de só duas línguas (português e espanhol) facilita a produção para a região.

Muitos desses sinais são canais abertos nos países de origem, não sendo, portanto, codificados. Nestes casos os operadores não têm que pagar e em quase todos os sistemas de TV a cabo da Argentina pode-se captar, por exemplo, os canais abertos brasileiros que chegam via satélite: redes Globo, Bandeirantes, SBT, Manchete e Cultura. Também se recebem canais abertos da Colômbia, Venezuela, Chile, Peru, Espanha, França e Itália.

Os grupos proprietários de multimídia mais importantes do país são[2] :

- **Clarín,** proprietário do jornal 'Clarin', Canal 13 de Buenos Aires (TV aberta), Rádio Mitre, FM100, Multicanal (TV a cabo), Red Argentina S. A. (TV à cabo do interior) , Productora Artear (TodoNoticias, Volver, Canal 13) além de 33% da agência de notícias DYN. É o maior acionista da indústria de papéis Papel Prensa e comprou quase 60% das operadoras de TV à cabo do interior do país. Participa da empresa Tele Red Imagen e da empresa Torneos y Competencias, concessionária exclusiva da exploração comercial dos torneios oficiais de futebol; também participa na Companhia de Telefones do Interior (telefonia celular). Tem vinculações com o capital estrangeiro no Citicorp, no controle das TVs a cabo do interior[3] .

- **Atlantida,** proprietário de Canal 11 de Buenos Aires (TV aberta), Rádio Continental, FM Hit, Canal Satelital de notícias, Produfe, revistas El Gráfico e Gente, entre outras, e vários canais de TV do interior. Participa do Grupo Soldatti.

- **Grupo Eunerkian,** proprietário do jornal El Cronista, América TV (Canal 2, aberto), Rádio América, FM Aspen, Cablevisión (a cabo) e TV a cabo no interior.

Recentemente comprou AM del Plata e FM del Plata ao grupo La Nación. Em 1994 a Cablevisión vendeu 80% das suas ações à TCI International Holdings, principal operador de TV a cabo americano, no qual participa Time Warner[4];

- **Romay** (de Alejandro Romay) dono do Canal 9, Guia da Industria, AM Libertad, FM Feeling, TV a cabo Buenos Aires Color, entre outras empresas;

- **La Nación,** dono do jornal La Nación, participa da Agência DYN, da empresa Papel Prensa, do satélite doméstico Nahuel e possui uma empresa de TV a cabo;

- **Crónica,** proprietário do jornal Crónica, revistas Así e Flash, Rádio AM Buenos Aires, Estrellas Producciones de TV, canal de cabo Crónica;

Outros grupos que concentram vários meios são os proprietários dos jornais Ambito Financiero, La Razón e Diario Popular, sem ignorar os grupos econômicos do interior do pais. Este processo de concentração foi acelerado a partir de 1989, com a sanção da Lei n. 23.696, de Reforma do Estado, norma geral - definida como 'de emergência' - pela qual se iniciou o processo de privatização das principais empresas do Estado.

Por esta lei se eliminou a proibição assinalada no artigo 45 da Lei 22.285/80, de Radiodifusão, que proibia os proprietários de meios gráficos de serem concessionários de meios eletrônicos. A revogação do artigo constitui uma incontestável vitória do poder econômico interessado na mídia, por sobre os interesses de qualquer outro setor com direito a informar. Além do mais, tanto a TV à cabo como as rádios FM foram definidas pela lei 20.285/80 como 'serviços complementários', podendo, portanto, ser concedidos diretamente pelo Poder Executivo, sem licitação pública. Isto, mais a suspensão das licitações durante o governo de Alfonsín, favoreceu o surgimento da TV à Cabo durante os anos 80[5]. Logo se somou a isto a possibilidade de serem formados oligopólios legalmente constituídos. Em consequência, em poucos anos o apetitoso negócio da TV à cabo ficou concentrado em mãos de apenas três grupos: Multicanal (grupo Clarin), Cablevisión (TCI-América) e VCC, mediante a compra de pequenas empresas do interior.

Já no final da década de 80 formaram-se a Câmara Argentina de Televisão à Cabo (Cata) e a Associação Argentina de Circuitos Fechados Comunitários de Televisão (ACT). Em 1992, foi organizada a Associação Argentina de Televisão à Cabo (ATVC) (Capparelli, 1996).

Características Essenciais da Situação Legal Atual

Quase vinte anos após a recuperação democrática, a Argentina não teve ainda oportunidade de debater, no seio da sua sociedade, a legislação mais conveniente para o funcionamento democrático dos meios de comunicação. As modificações incorporadas à lei sancionada pelo governo militar, em 1980, refletem apenas a pressão dos setores melhor posicionados na exploração comercial dos mídia. A situação legal é caótica, já que diversos instrumentos normativos menores (decretos e regulamentações) foram impostos contra a duvidosa legitimidade da lei 22.285/80. Em realidade, a permanente irrupção de governos militares impediu, tanto na área da radiodifusão como nas outras áreas atinentes à cultura, a manifestação democrática da sociedade. A situação tornou-se mais delicada na área das comunicações, pois o desenvolvimento tecnológico da área cresce à par das grandes concentrações de capital no setor.

Considerada rígida, centralista, discriminatória, e sobretudo carente de legitimidade, a lei de radiodifusão, n. 22.285, vem sendo recusada por quase todos os setores da sociedade argentina, por questões de índole diversa: discrimina as províncias, centralizando sua aplicação em mãos do Poder Executivo; exclui a sociedade civil (entidades sem fins lucrativos, cooperativas, etc.) da possibilidade de ter organizações dela emergentes como concessionárias, limitando as permissões à sociedades comerciais[6]; determina que as emissoras FM sejam subsidiárias das emissoras de AM. Esta última questão foi a detonadora, já após o restabelecimento da democracia, de intenso debate ainda não concluído.

Em 1976, ao produzir-se o golpe militar, as três forças armadas passaram a administrar os canais de radio e TV cujos prazos de concessão fossem expirando. A

gestão militar caracterizou-se, de um lado, pela proibição do uso de imagens e vozes de distintas personalidades da cultura e da arte nacionais; de outro, pelo desvio, através do Comfer-Comité Federal de Radiodifusión, de somas milionárias provenientes dos impostos que as emissoras têm de pagar ao Estado.

Para a ditadura militar - que se estendeu na Argentina de 1976 a 1983 com o nome oficial de 'Proceso de Reorganización Nacional', popularmente designado como 'el Proceso' - criar a lei de radiodifusão também não foi tarefa simples: durante quase quatro anos tiveram que conciliar com a Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL), órgão que substituiu o Congresso, com a Secretaria de Informação Pública (SIP), com a Secretaria de Comunicações, e com os interesses dos radiodifusores. Tudo isso para concluir, ao fim, uma lei que, embora tenha desagradado a muitos setores sociais, inclusive concessionários, prometia o que os empresários do setor mais queriam ouvir: a privatização das freqüências que estavam em mãos do Estado[7] .

A lei estabelece a concessão direta dos chamados serviços complementários, isto é, TV por assinatura, satélite, FM. Sua regulamentação - decreto 286/81 - determina prazo para a licitação de concessão de freqüências de radiodifusão. Este plano foi denominado Plano Nacional de Radiodifusão (Planara), e significava o começo da privatização da TV, imediatamente após a fracassada gestão militar à frente das emissoras. O Planara deu inicio à uma luta de interesses entre os que desejavam ficar com as emissoras mais lucrativas, enquanto as rádios e TVs que não garantiam um bom negócio não conseguiam ser vendidas. Assim, num processo acusado de ser marcado pela corrupção, foram entregues emissoras de rádio a donos de TV[8] - contrariando o artigo 45 da lei - a amigos do poder, militares, etc. O processo foi todo marcado por denúncias, impugnações e pressões.

Em pleno 'Proceso' se ditou a lei 21.377, de agosto 1976, pela qual se criou a emissora de TV 'Argentina 78 Televisora', cujo objetivo primário era transmitir a cores, para o exterior, a Copa do Mundo de 1978, que se disputaria no país. As anteriores tentativas de implantar o serviço de TV a cores tinham fracassado. Por fim, em maio de 1978 se inaugura oficialmente a empresa que hoje se chama Argentina

Televisora Color LS82 TV Canal 7 S.A., membro do SOR, sobre a base do antigo Canal 7, criado por Perón em 1951. Mediante a lei 21.895, de outubro de 1978, se implanta o sistema PAL-N, mas só em 1980 a TV a cores se expande no território nacional para consumo interno[9].

Em 1984, com o país já democratizado, o presidente Alfonsín promulgou o decreto 1151/84, através do qual suspendeu o Planara, até que se sancionasse uma nova Lei de Radiodifusão. Indubitavelmente, o novo contexto democrático justificava tal medida. Contudo, o que esta medida permitiu, sem querer, foi o avanço, quase de fato, na distribuição do espectro, e a expansão da modalidade de TV a cabo, que não precisa de licitação, de acordo com a lei 22.285/80.

Com o advento da democracia o fenômeno das FMs eclodiu. Por fora da lei que as submetia a simples subsidiárias das sociedades comerciais donas de AM, as FMs denominadas *piratas* ou *livres* se multiplicaram no ar, fenômeno facilitado também pelos avanços técnicos que baratearam notavelmente os custos de instalação. O espectro se viu invadido, de forma desordenada, de uma multiplicidade de vozes que até então não tinham tido lugar para se expressar. Não ficou um só bairro sem uma FM. Foram empreendimentos individuais em alguns casos, comunitários em outros, e também institucionais. O fenômeno - fora da lei - instigou o debate e colocou na cena pública os complexos interesses políticos e governamentais a respeito da propriedade e função dos meios de comunicação na sociedade contemporânea.

Uma vez que a possibilidade de sancionar nova lei era dificultada pelos conflitos de interesses, o governo começou a modificar, por decreto, muitos aspectos funcionais dos meios. Assim, foi publicado, por exemplo, o Decreto nº 2938/84, que permitiu às repetidoras membros do Serviço Oficial de Radiodifusão-SOR terem programação própria em 'limitados porcentajes diarios', pelo qual o conceito de estação repetidora ficou praticamente apagado. Depois se sanciona o Decreto nº 1416/87, que permitiu a estas aceitar publicidade e se ampliou a possibilidade de emitir programação própria até 49%. Pelo decreto nº 890/89, as províncias e as universidades foram autorizadas a prestar serviços de televisão aberta e rádio. O decreto nº 2355/92, permitiu às províncias,

municípios e universidades acederem a novos serviços e a aceitar publicidade (necessidade vinculada ao financiamento das mesmas). Assim, o inicial principio de subsidiariedade do Estado, sustentado nos artigos 8, 10, 12, 38, 106 e 107, mudou substancialmente, embora de maneira arbitraria[10]

Maria Cecilia García atesta que a partir de 1983 as freqüências foram repartidas entre alguns sujeitos públicos, sem planificação nem respondendo a um regime geral prévio, enquanto persistiu para os particulares a suspensão das licitações (Garcia, 1995: 25).

Em 1989, os planos de ajuste, a desregulamentação e as privatizações começaram a impor-se como política de estado. Neste contexto se sancionou a Lei de Reforma do Estado nº 23.696. Esta norma tem dois aspectos fundamentais para a política de comunicações. Por uma parte, através do seu artigo nº 65, o Poder Executivo fica com a faculdade de "*adoptar las medidas necesarias hasta el dictado de una nueva ley de radiodifusión, para regular el funcionamiento de aquellos medios que no se encuentran encuadrados en las disposiciones vigentes*". Em verdade, este artigo permitiu ao governo legislar mediante decretos, evitando o debate no Parlamento.

O artigo 65 foi regulamentado através do decreto 1357/89 pelo qual se concedem as permissões precárias provisórias para operar rádios de Freqüência Modulada, com a intenção de legalizar, de alguma maneira, o funcionamento de quase duas mil emissoras de rádio clandestinas que lutavam por ter direito à existência. O decreto nº 1357/89 abriu um registro de permissionários daquelas freqüências, pelo qual se logrou conter a onda de confisco de aparelhos pelo Comité Federal de Radiodifusión-Comfer, órgão executor da lei 22.285. A norma previa a elaboração de planos técnicos e a abertura de licitação, o que, contudo, não se realizou.

Por outra parte, a Lei de Reforma do Estado modificou os requisitos que exigiam dos concessionários não ter vinculação jurídica ou econômica com empresas jornalísticas nacionais (artigo 45 inciso e), permitindo assim a concentração de diversos meios em mãos de só um titular. Além disso, foram revogados os incisos *a* e *c* do artigo 46 e c) do artigo 43, pelos quais se exigia que o objeto social da exploração fosse unicamente a prestação de serviços de radiodifusão, que as empresas

concessionárias fossem constituídas por no máximo 20 pessoas físicas, vedada a participação de pessoas jurídicas, e que colocavam limites à concentração de emissoras nas mãos de poucos concessionários. Com esta revogação se possibilitou a diversificação da exploração das empresas de radiodifusão a outras atividades, e "a existência de uma sociedade dentro de outra, o que pode produzir a impossibilidade de conhecer quem são os que nos informam" (Garcia, 1995: 48).

Desta maneira, a lei permitiu legalizar o processo simultâneo de privatização e concentração de multimeios, possibilidade até aquela data inédita na história argentina. Desde então não há limites de porcentagem de propriedade nem restrições para que os donos de meios impressos sejam também donos de meios eletrônicos. Os únicos limites que ficam são os estabelecidos para cada área de atuação. Mas como a lei estabelece que não se contam os serviços complementários nem as FM, "a quantidade de emissoras de TV codificadas ou à cabo de um mesmo dono pode não ter limite, na medida em que se encontrem em distintas cidades" (Loreti, 1995: 155). Assim, os limites à concentração são: até quatro frequências por pessoa física ou jurídica (mas o concessionário de uma rádio só pode instalar uma outra em zona de fronteira ou fomento). Ele pode ter numa mesma área de cobertura, até uma AM, uma estação de TV aberta e uma de serviços complementários (a FM não se conta); em distintas áreas, até três licenças de radiodifusão sonora ou TV; podem ter-se também, espalhados em diferentes cidades, inumeráveis serviços complementários.

Além do mais, ao permitir-se a emissão em rede até 50% da emissão diária, e a difusão de publicidade estrangeira, mediante as modificações introduzidas pelo decreto 1771/91 ao decreto 286/81, a nova estrutura e formas de propriedade dos meios ficam consolidadas legalmente por uma serie de decretos e normas menores que promovem mudanças substanciais.

Como assinala Loretti (1995: 151), "ao remover-se os inconvenientes legais, a privatização dos meios do estado resultou monopolizada por empresas jornalísticas que se estenderam a velhos serviços com novos proprietários", o que se pode conferir na composição dos grupos multimídia analisados antes.

Em verdade, as reformas de 1989 surgiram da pressão que exerceram as grandes empresas para que o mercado ficasse desregulado, mas não aberto, pois o decreto ainda impedia o acesso do capital estrangeiro[11]. No começo do processo de expansão da TV a cabo, as empresas nacionais não tinham condições de competir com os capitais estrangeiros, sendo, pois, necessária a proteção do Estado. Essa situação mudou quando as empresas se consolidaram e estenderam a infra-estrutura básica de cabo. Agora, na disputa pela exploração ampliada dos serviços de telecomunicações (além de cabo, telefonia e transmissão de dados), aquelas empresas necessitam de grandes investimentos, e por isso precisam do capital estrangeiro num marco legal[12]. A associação do grupo Clarin com o Citicorp, já descrito, foi um dos primeiros efeitos da medida.

Em 1992, entretanto, sancionou-se o decreto nº 890/92 pelo qual se ordena aos ministérios de Economia e Obras e Serviços Públicos que se elabore um Plano Técnico de Freqüências, num prazo de noventa dias, sem nenhum tipo de discriminação para os serviços de radiodifusão. Isto jamais foi feito.

Em 1993 foram atualizados os registros do decreto 1357/89, que autorizou o funcionamento das FM. Contudo, desde 1984, frente à inércia do governo nacional quanto à normalização da situação das emissoras que emitem sem autorização, as províncias começaram a ditar suas próprias leis de radiodifusão. Tal foi o caso da província de Rio Negro (lei 2.185), Neuquén (lei 1.646) e Corrientes (lei 4.717) (Loreti, 1995: 155). O Poder Executivo contestou com recursos ante a Corte Suprema de Justiça da Nação para reclamar a nulidade dos atos legislativos provinciais, argumentando que as províncias não tem atribuições para legislar sobre esses temas[13].

Em síntese, hoje na Argentina temos um panorama constituído por uma multiplicação de rádios comunitárias sem regulamentação, a proliferação de TV a cabo sem licitação pública, a constituição de conglomerados de multimeios de capitais argentinos e estrangeiros - facilitados pela Lei de Reforma do Estado - e a privatização da companhia nacional de telefones, tudo isso sob uma legislação precária que adia a discussão de uma nova lei.

A verdadeira disputa, em verdade, vai-se dar entre as companhias telefônicas e as operadoras de cabo já consolidadas.

A privatização da empresa de telefones, em 1990, significou a divisão da rede telefônica nacional em duas partes. A zona sul ficou nas mãos de um grupo liderado pela Telefónica de Espanha e avalizado pelo Citibank. A zona norte, foi entregue a um consórcio italiano, francês, japonês e argentino, liderado pelo Stet France Cable et Radio, Perez Companc-NEC e avalizado pelo banco Morgan. Ironicamente, a empresa de telefones e a linha aérea estatal (Aerolíneas Argentinas) foram privatizadas por monopólios estatais espanhóis (Capparelli, 1996).

As duas empresas que possuem a exploração monopólica do serviço telefônico básico, Telecom - na zona norte - e Telefônica na parte sul, têm proibida a exploração de TV a cabo, segundo as condições da licitação. Mas esta interdição termina em novembro de 1997, a partir de quando poderão estar livres para competir no mercado da televisão. Caso não haja prorrogação do prazo de proibição, elas entrarão na concorrência com superioridade técnica, pois já vêm desenvolvendo uma rede de fibra ótica para digitalizar os seus sinais. Em meados de 1997 a Telecom tinha 90% da sua rede digitalizada, e a Telefônica de Argentina 75%.

A convergência tecnológica entre a radiodifusão e as telecomunicações é um dos debates que gerará grandes conflitos de interesses e é um desafio que a legislação do pais terá que mediar. Esta convergência possibilita a distribuição de múltiplos serviços telemáticos através das linhas de fibra ótica, de alta capacidade condutora. Pelo mesmo cabo poderão se distribuir sinais de radiodifusão (TV a cabo e rádio), telefonia e múltiplos serviços de transmissão de dados possibilitados pelas redes informáticas. Isto gera o temor das companhias de TV cabo de não poderem competir financeiramente e em infra-estrutura com as telefônicas.

Por enquanto, as dificuldades para chegar-se a um projeto único de regulamentação do setor, no Congresso Nacional, decorrem da existência de relações obscuras e alianças não explicitadas entre o governo, os legisladores e as brigas entre os conglomerados de telefonia e mídia. Há dois projetos de lei sobre o assunto, um na

Câmara dos Deputados e outro no Senado. Um deles, defendido principalmente por parlamentares governistas, proíbe as telefônicas de ingressar no mercado da TV a cabo.

Em agosto de 1996 a Câmara e o Senado decidiram constituir uma Comissão Bicameral de Comunicações, "*com o objetivo de estudar e analisar um projeto de Lei de Telecomunicações e Radiodifusão que compatibilize os projetos existentes nas duas casas*". A iniciativa sofreu críticas dos setores que não foram consultados: os trabalhadores de imprensa, as organizações de ouvintes, os proprietários de pequenos meios e outras entidades da sociedade civil. Todos alegam que ficaram à margem da discussão necessária para legislar numa área tão importante para enfrentar os novos desafios das comunicações e da informação.

Brasil 4

A Televisão no Brasil Hoje

O Brasil é considerado um dos maiores mercados de televisão do mundo ocidental. O país tinha em 1995 mais de 45 milhões de aparelhos de TV em pelo menos 32 milhões de domicílios. Em meados da década de 90 calculava-se que 80% dos domicílios brasileiros possuíam pelo menos um aparelho de TV e tinham este meio como sua única fonte de lazer e entretenimento (Florisbaldo, 1995: 180).

O panorama da televisão aberta hoje no Brasil é composto por seis redes privadas: Globo (família Marinho), SBT (Silvio Santos), Manchete (família Bloch), Bandeirantes (família Saad), Record (Igreja Universal do Reino de Deus) e CNT (Paulo Pimentel). A sétima e a oitava redes são a TV Educativa, ligada ao governo federal, e a TV Cultura, ligada ao governo de São Paulo. Há ainda duas emissoras de caráter nacional operando em UHF: a MTV, com programação baseada em *clips* musicais; e a TV Viva, ligada à Igreja Católica, que tem várias repetidoras por todo o território nacional.

Até pouco tempo, as redes de TVs abertas brasileiras só tinham que se preocupar umas com as outras. Elas se mantinham hegemônicas no comércio audiovisual do país. Hoje, contudo, da mesma forma que em outras partes do mundo, a concorrência com outros modalidades de serviços de TV vem mudando paulatinamente o panorama.

Segundo Nelson Hoineff, a perda constante de audiência pela qual estão passando alguns programas, que há muito tempo mantinham um patamar de 50 a 60% de audiência, não é nada além da perda do público para as TVs por assinatura, situação já sedimentada em todo o mundo. Ele citou como exemplo o caso do 'Jornal Nacional', da Rede Globo, que já alcançou índices de até 55%, e hoje não consegue passar dos 40%. "*Encarar esse novo modelo é o grande desafio das*

grandes redes. Nem o Jornal Nacional nem qualquer outro programa voltará jamais ao patamar de 70 pontos" (Hoineff, 1997).

Otávio Florisbaldo diz que, no caso brasileiro, a TV fechada não representará uma ameaça à TV aberta nos próximos anos. Segundo ele haverá uma convivência pacífica, um complemento entre os dois meios, inclusive por causa do baixo poder aquisitivo da população (Florisbaldo, 1995: 163). Com isto concorda Sérgio Capparelli para quem a televisão massiva brasileira ainda não esgotou suas possibilidades, uma vez que todos os anos aumenta o número de domicílios atingidos por este modelo (Capparelli, 1996: 80-81).

Além da boa programação e qualidade profissional, a televisão de hoje aposta na qualidade técnica. A chegada do sistema digital na produção de programas é o novo impacto que chegará brevemente às TVs abertas e fechadas. Além de aumentar a qualidade dos sinais transmitidos, a nova tecnologia permite, por exemplo, que vários intervalos comercias sejam desdobrados dentro de um mesmo programa, para regiões distintas do país.

A Regulamentação da TV

Em 27 de agosto de 1962, no governo de João Goulart, o Congresso Nacional aprovou a Lei n.º 4.117, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações. Mais abrangente do que os anteriores dispositivos legais referente ao setor, o novo Código passou a regular todas as atividades voltadas para a transmissão ou recepção de símbolos, caracteres, imagens, sons ou dados de qualquer natureza, por fio, rádio, eletricidade, meios óticos ou outro processo.

O Código Brasileiro de Telecomunicações permanece até hoje como o principal instrumento regulatório para o setor. O documento original foi alterado inúmeras vezes e sofreu modificações substanciais durante o regime militar. Em 35 anos de vigência tornou-se obsoleto.[14]

O Regulamento Geral para execução da Lei 4117/62 foi aprovado em maio de 1963 com a publicação do Decreto 52.026. Esse decreto detalha alguns itens

tratados genericamente pelo Código, particularmente a estrutura, o funcionamento e as atribuições do Contel e de sua secretaria executiva, o Dentel. O regulamento também propõe a elaboração de um Plano Nacional de Telecomunicações com a finalidade de "*dotar o país de um sistema de telecomunicações integrado, capaz de satisfazer às necessidades do desenvolvimento e segurança nacionais, assegurando comunicações rápidas, eficientes e econômicas e possibilitando o efetivo controle e fiscalização das mesmas pelo governo*". Os serviços de radiodifusão explorados diretamente pela União passam a ser executados pela Embratel (Empresa Brasileira de Telecomunicações), empresa pública autônoma, de cujo capital só poderiam participar pessoas de direito público interno, bancos e empresas governamentais. Ainda em 1963, o governo aprova outro decreto importante, o de número 52.795, regulando especificamente o setor da radiodifusão. Esse decreto sofreu posteriormente, significativas mudanças, através dos decretos 1720/95 e 2108/96.

Com o golpe de 1964 e a implantação do regime militar, as emissoras de rádio e televisão passam a ser utilizadas para promover as idéias oficiais e impedir a divulgação de opiniões contrárias à ideologia dominante, contribuindo dessa forma para a legitimação do poder ditatorial. Tais propósitos se consolidam com a emissão do Decreto-lei 236/67, que torna o Código mais autoritário e centralizador, como pode ser observado nas normas que se referem a aplicação de penalidades. O governo passa a punir os abusos na prática da radiodifusão com mais rigor, incluindo como crime o emprego dos meios de comunicação para: "*incitar a desobediência às leis ou decisões judiciárias; divulgar segredos de Estado ou assuntos que prejudiquem a defesa nacional; ultrajar a honra nacional; fazer propaganda de guerra ou de processos de subversão da ordem política e social; promover campanha discriminatória de classe, cor, raça ou religião; insuflar a rebeldia ou a indisciplina nas forças armadas ou nas organizações de segurança pública; comprometer as relações internacionais do País; ofender a moral familiar pública, ou os bons costumes; caluniar, injuriar ou difamar os Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário ou os respectivos membros; veicular notícias*

falsas, com perigo para ordem pública, econômica e social; colaborar na prática de rebeldia, desordens ou manifestações proibidas." (art. 53).

Outra inovação importante desse decreto são as restrições impostas ao controle de propriedade. Visando evitar a formação de novos conglomerados de rádio e TV, como o de Assis Chateaubriand, os militares incluíram o artigo 12 limitando o número de canais que uma pessoa pode controlar. Segundo o estabelecido naquele artigo, cada entidade só pode ter 10 estações de televisão em todo o território nacional, sendo no máximo 5 em VHF e 2 por estado. O mesmo artigo também determina que as entidades, das quais faça parte acionista ou cotista integrante de outras empresas de radiodifusão, não podem obter concessão, se o limite fixado for ultrapassado. Mesmo que em diferentes localidades, uma pessoa não pode exercer cargo de direção em mais de uma empresa de radiodifusão, caso não respeite o limite já citado. O decreto, no entanto, apresenta uma brecha na sua tentativa controladora, já que não abrange as estações repetidoras e retransmissoras de televisão, pertencentes às estações geradoras.

Sérgio Capparelli argumenta que um dos motivos que levou o Governo a emitir o Decreto-Lei 236/67 foi a controvérsia provocada pela aliança da multinacional Time/Life com a Globo: "*De certa forma , o Decreto de 1967 acedia aos interesses do capital nacional aplicado à indústria da informação, especialmente no campo da televisão, sem forças para reagir diante do imperialismo norte-americano no campo da informação. Foi a maneira que o Governo encontrou para coibir o apetite monopolista do grupo Globo*" *(Capparelli, 1982).*

A determinação contida no artigo 7 pode ser interpretada como uma reação ao acordo Time/Life, na medida em que proíbe qualquer tipo de associação semelhante com o capital estrangeiro: "*Art.7 - É vedado às empresas de radiodifusão manter contratos de assistência técnica com empresas ou organizações estrangeiras, quer a respeito de administração quer de orientação, sendo rigorosamente proibido que estas, por qualquer forma ou modalidade, pretexto, expediente mantenham ou nomeiem servidores ou técnicos que, de forma direta ou indireta,*

tenham intervenção ou conhecimento da vida administrativa ou da orientação da empresa de radiodifusão."

O domínio do caráter comercial na indústria de televisão brasileira foi reforçado pelo disposto no parágrafo único do artigo 12 do Decreto-lei 236, referente à televisão educativa: "*Art.12 - parágrafo único - A televisão educativa não tem caráter comercial, sendo vedada a transmissão de qualquer propaganda, direta ou indiretamente, bem como o patrocínio dos programas transmitidos, mesmo que nenhuma propaganda seja feita através dos mesmos.*" Este dispositivo acabou privilegiando os interesses privados, na medida em que determina que o Estado seja a única fonte de financiamento da TV educativa.

O ano de 1967 teve grande importância na consolidação do controle governamental sobre os meios de comunicação. A criação do Ministério das Comunicações, através da reorganização da estrutura administrativa federal promovida pelo Decreto-lei 200/67, centralizou ainda mais o processo decisório no Poder Executivo. O Ministro das Comunicações passou a desempenhar as funções que até então eram exercidas pelo Contel, órgão colegiado e, portanto, de natureza mais democrática. O Conselho foi incorporado ao novo ministério e permaneceu apenas com a responsabilidade de criar políticas de telecomunicações. Nessa época esse setor converteu-se em área prioritária para a segurança e integração nacionais.

"Entre os objetivos do Ministério das Comunicações estavam o de estabelecer diretrizes para o sistema nacional de comunicações; promover as comunicações de acordo com a doutrina de segurança nacional (parte da ideologia militar vigente); estimular o desenvolvimento da indústria nacional de telecomunicações; e promover a pesquisa e o treinamento para suprir as necessidades da indústria." *(Almeida, 1993).*

A queda do regime militar em 1985, após 20 anos de ditadura, não trouxe alterações à regulamentação da TV. A televisão, considerada uma das armas mais poderosas para a consolidação do regime militar, continuou constituindo um aparato fundamental para perpetuação das elites política e econômica do novo regime. A permanência dos princípios básicos da legislação, estabelecidos durante a ditadura,

deve-se seguramente ao fato da TV ser um instrumento de poder que o governo civil não quis perder. Além disso, durante a fase de transição da ditadura para a democracia a dependência mútua entre o governo, o Congresso Nacional, os empresários e as redes de TV foi fortalecida (Jambeiro, 1996: 4).

Essa dependência se refletiu sobretudo no uso de critérios políticos na distribuição de concessões de TV. Durante o governo do presidente José Sarney as concessões foram ostensivamente utilizadas como moeda política, dando origem a um dos episódios mais antidemocráticos do processo constituinte. Em troca de votos favoráveis ao mandato de cinco anos para Presidente foram negociadas 418 novas concessões de rádio e televisão. Com isso, cerca de 40% de todas as concessões feitas até o final de 1993 estavam nas mãos de prefeitos, governadores, ex-parlamentares ou seus parentes e sócios. No total, o presidente José Sarney autorizou, entre 1985 e 1990, 1.028 concessões de rádio e TV - o que representa 30% de todas as concessões feitas no país desde 1922 (Jambeiro, 1996: 6).

Em 1988, após quatro anos de um governo civil de transição, o país finalmente iniciou a consolidação da democracia com a promulgação da nova Constituição.

A Constituição de 1988

Durante a Assembléia Constituinte dois grandes grupos polarizaram o debate sobre os dispositivos que regulamentariam a exploração dos serviços de TV: (1) a Fenaj - Federação Nacional dos Jornalistas, aliada aos parlamentares tidos como *progressistas;* (2) a Abert - Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão, aliada aos parlamentares pertencentes ao que se convencionou chamar de 'centrão'[15].

A Abert defendia que a radiodifusão deveria ser controlada pelo Poder Executivo e explorada pela iniciativa privada. Ou seja, queria a manutenção do modelo introduzido pelo Código Nacional de Telecomunicações e a permanência dos princípios básicos da Regulamentação dos Serviços de Radiodifusão.

Ao contrário da Abert, a Fenaj propunha a criação de um Conselho Nacional de Comunicação para regular o rádio e a televisão. O Conselho seria um órgão

coletivo autônomo, com atribuições executivas, e composto, na sua maioria, por representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil. A exploração dos serviços de rádio e TV deveria ser feita por fundações sem fins lucrativos.

As divergências entre os dois grupos levaram a que somente ao final dos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, após longas negociações, se conseguisse chegar a uma redação final dos artigos referentes à indústria da TV e à Comunicação Social como um todo. Entre outras resoluções, a Constituição determina, através do artigo 223, que a exploração dos serviços de TV deve ser feita por entidades privadas, públicas e estatais, destacando, de forma inovadora, que estas devem ser complementares. Em relação à proposta de criação do Conselho Nacional de Comunicação, contra o que a Abert se colocava radicalmente, a saída encontrada foi o estabelecimento do Conselho de Comunicação Social, órgão apenas consultivo do Congresso. A nova Carta Constitucional também provocou um deslocamento do eixo de poder do executivo para o legislativo, pois fixa que as concessões - antes de competência exclusiva do executivo - passariam também pela aprovação do Congresso.

O caráter nacionalista da Constituição foi mantido, porém o artigo 222 elimina a exclusividade de exploração das emissoras por brasileiros natos, acrescentando que os naturalizados há mais de dez anos também podem receber concessões. Permanece a exclusividade do Governo Federal para fazer concessões ou explorar diretamente o serviço. As empresas privadas, os Estados e Municípios podem ser apenas concessionários.

Os prazos para as concessões e permissões - 10 anos para rádio e 15 para televisão - também foram incorporados ao texto constitucional. Em relação às concessões a principal inovação diz respeito ao processo de renovação. A partir de 88, a não renovação depende da aprovação de, no mínimo, dois quintos dos deputados e senadores. A inclusão desta determinação foi uma vitória para a Abert, já que também neste caso a decisão do Poder Executivo tem de ser homologada pelo poder legislativo. "*Tal dispositivo torna quase impossível recusar-se uma renovação,*

uma vez que entre 30 e 40 por cento dos parlamentares têm interesse direto ou indireto em emissoras de rádio e TV, sendo portanto parte interessada no jogo corporativo de influenciação do Congresso Nacional" (Jambeiro, 1996: 9).

Entre as inovações positivas pode-se incluir: a abolição da censura[16]; a proibição do monopólio e oligopólio dos meios de comunicação; a preservação das finalidades educativas, culturais e informativas; a proteção à cultura regional; e o estímulo à produção independente (art. 221).

Vale ressaltar, contudo, que a maioria dos dispositivos da Constituição, inclusive os relacionados à indústria da televisão, permanecem até hoje aguardando regulamentação para serem efetivamente implementados. Podem ser enquadrados neste caso as determinações que tratam da regionalização de programas; da proibição aos monopólios e oligopólios; dos direitos dos telespectadores em relação aos serviços prestados pelas emissoras; e o art. 223, que cria três modos, complementares entre si, de exploração dos serviços de TV - privado, estatal e público.

Ações Pós-Constituinte

O Conselho de Comunicação Social foi regulamentado através da Lei 8.389, de 30 de dezembro de 1991. Sua função é a de elaborar estudos e pareceres, assim como outras atividades relativas à área da comunicação. O Conselho pode ser consultado a respeito de assuntos como o processo de concessão; o problema do monopólio e oligopólio dos mídia; questões relacionadas à programação - inclusive acerca da liberdade de pensamento, expressão e criação; e, ainda, sobre as modalidades de exploração dos serviços de TV.

A Lei 8.389/91 determina que o Conselho deve ser formado por 15 membros, com mandato de dois anos e indicados pelo Congresso Nacional. Entre os membros, nove devem ser representantes de: concessionárias de rádio e TV, proprietários de jornais e revistas, profissionais da área, jornalistas, artistas e produtores de cinema e vídeo. O Conselho deve contar, ainda, com cinco representantes da sociedade civil e um engenheiro especializado. No entanto, apesar de todos os esforços para sua implantação,

um impasse em torno da escolha dos nomes que deveriam compor este Conselho retardou sua instalação, não sendo possível prever quando o órgão iniciará suas atividades.

Além da Lei 8.389, que regula o Conselho de Comunicação Social, duas resoluções relacionadas com a indústria da televisão foram aprovadas após a Constituição. A Resolução 01, aprovada pela Câmara dos Deputados em 28 de março de 1990, e a Resolução 39, aprovada pelo Senado em 1º de julho de 1992, regulam os atos de concessão de canais de rádio e televisão realizadas pelo Presidente da República. Ambas relacionam a documentação e os requisitos necessários para os processos de concessão e renovação de licenças.

Apesar do projeto da nova Lei Geral das Telecomunicações, aprovada em 1997, não incluir os serviços de radiodifusão, ela é válida para os serviços de TV a Cabo, MMDS e Televisão Direta por Satélite (DTH), Televisão Comunitária e provimento de Internet, dentre outros serviços. Diferentemente da Lei de TV à Cabo, a nova lei coloca sob controle direto da Anatel a regulamentação, coordenação e supervisão dos serviços de TV por assinatura, não importando o conteúdo destes serviços.

A radiodifusão, por sua vez, permanece regulada com base no Código Nacional de Telecomunicações e nas alterações posteriores, inclusive as introduzidas pela Constituição de 1988. Ressalte-se que os mais restritivos dispositivos desta última, relacionam-se à 'radiodifusão' e não genericamente a serviços de TV e rádio (art. 222 e 223 da Constituição). Provavelmente haverá disputa judicial no que se refere ao Art.221, que menciona o conceito 'emissoras de rádio e televisão', mas neste caso os aspectos econômicos e particularmente os tecnológicos deverão influenciar decisivamente a reformulação de tal conceito.

A Regulamentação da TV à Cabo

Como é usual em economias capitalistas, também no Brasil há um fosso entre a dinâmica das decisões e implementações econômicas e o lento processo da elaboração legislativa. Este é, por exemplo, o caso do funcionamento a TV a cabo no pais: sua regulamentação era ainda objeto de negociação dentro e fora do Congresso

Nacional, mas as operadoras já funcionavam a todo vapor, fazendo novos subscritores, ampliando suas ofertas de canais e fazendo acordos com multinacionais do setor. A rigor não havia suporte legal para suas atividades, mas a Portaria 250 do Minicom era utilizada como um provisório mas efetivo instrumento para tal.

Os primeiros serviços de 'TV a cabo' foram estabelecidos em Fortaleza e em Presidente Prudente, em 1986, com o nome de Serviço de Circuito Fechado, autorizado pela Portaria 86/86. Em 1988 uma outra companhia foi criada em São Paulo - Key TV - para transmitir corridas de cavalos. Serviços mais amplos só se iniciaram após a publicação da Portaria 250, que regulamentou a Distribuição de Sinais de TV por Meios Físicos-DisTV. Outra iniciativa pioneira aconteceu, também em 1988, na cidade de Santo Anastácio, onde o padre José Antônio de Lima instalou um sistema de cabodifusão não comercial, com a finalidade de melhorar a recepção dos canais oferecidos em VHF. Até sua suspensão, em 1992, 103 licenças foram autorizadas, principalmente para o sul do pais. Esses serviços, contudo, não podiam ser caracterizados como TV a Cabo, uma vez que não geravam programas, a não ser para coletividades (conjuntos habitacionais, condomínios etc.).

Diferentemente de outras regulamentações nas comunicações, a legislação do Serviço de TV a cabo foi objeto de longa batalha entre Estado, Mercado e Sociedade Civil. Ainda em 1975, segundo Ramos e Martins (1995) e Herz (1983) uma espécie de embrião da Frente Nacional de Luta por Políticas Democráticas de Comunicação (primeira denominação do FNDC, criada em 1984, agrupando 24 entidades representativas e 18 parlamentares) foi responsável por um movimento de denúncia da ausência de transparência e discussão na primeira tentativa de regulamentação do Serviço de Cabodifusão no país. Este movimento reunia as escolas de Comunicação Social da Universidade de Brasília (UnB), do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Associação de Promoção Cultural (APC) e conseguiu que o presidente Ernesto Geisel vetasse o projeto de decreto que o Ministério das Comunicações estava discutindo secretamente com a Abert.

Neste processo, o Jornal do Brasil teve um papel primordial na divulgação das informações sobre as tentativas de regulamentação da TV a cabo ocorridas na

década de 70. "*A partir de um editorial intitulado 'TV Congelada', o JB passou a divulgar o andamento do processo, gerando repercussão tal que valeu uma carta-resposta do presidente da Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT), almirante Adalberto de Barros Nunes, veiculada em todos os noticiários da Rede Globo, no dia 11 de junho de 1975, atacando o jornal e negando a participação de seus afiliados em qualquer ato ilícito junto ao Ministério das Comunicações*" (Ramos; Martins, 1995, p. 11-12).

Em 1979 houve nova tentativa, do então Ministro das Comunicações, Haroldo Corrêa de Mattos, de retomar o projeto de decreto elaborado em 1975. A campanha de divulgação pública da ausência de transparência no processo foi retomada, pelas mesmas instituições que interromperam a primeira tentativa do Ministério, inclusive usando o mesmo meio de divulgação: o Jornal do Brasil. (Ramos; Martins, 1995; Herz, 1983).

Novamente a regulamentação foi adiada e somente nos anos de 1991 e 1992 o processo de elaboração de regulamentação própria para serviços de TV a cabo no Brasil recomeçou, de maneira informal, quando membros do Fórum pela Democratização da Comunicação e da Associação Brasileira de TV por Assinatura tiveram algumas conversas sobre o assunto. Àquela época, contudo, os operadores do chamado DisTV estavam confiantes no poder do Ministério das Comunicações para assegurar a validade das concessões feitas com base na Portaria 250. Em termos formais as negociações sobre uma lei especifica para o setor - como o Fórum vinha propondo - só se iniciaram mesmo em 1993. Pelo menos seis fatores tiveram importante influencia na decisão dos empresários de iniciar as negociações com o Fórum e a Telebrás:

1. O ingresso e crescimento de empresas modernas no setor, tais como Globo, Multicanal e Abril, através da compra de concessões de grupos sem o capital necessário para implementar o negocio. Na verdade estes três grupos assumiram o controle da entidade empresarial então dominada por pequenas companhias exploradoras de antenas comunitárias, e transformaram-na na atual ABTA. Uma vez que grande volume de capitais estava sendo investido, a questão de ter uma base legal confiável passou a ser de muita importância para os empresários.

2. Tinha havido, em 1993, uma crise de natureza legal em Belo Horizonte, onde a Telemig havia cortado os cabos de distribuição de um operador de TV a cabo local, alegando interferência técnica. A crise foi posteriormente sanada quando um juiz belohorizontino, após receber um laudo técnico pericial, reconheceu não estar havendo interferência que prejudicasse a qualidade dos serviços telefônicos explorados pela Telemig. O juiz, entretanto, não julgou o mérito da questão, alegando que se tratava de uma matéria constitucional, afeta portanto ao Supremo Tribunal Federal.

3. Crise similar ocorrera no mesmo ano em São Paulo, onde um juiz decidiu que mesmo havendo interferência técnica prejudicial aos seus serviços telefônicos, a Telesp não poderia cortar cabos de operadores de TV a cabo. Poderia, isto sim, suspender o fornecimento de seus próprios serviços, desde que houvesse de fato evidente prejuízo técnico naquele fornecimento causado por instalações semelhantes. Também neste caso o juiz considerou o mérito da questão como constitucional, fora portanto de sua alçada.

4. A diretoria da Telebrás decidiu, em outubro de 1993, colocar-se decididamente no mercado de TV a cabo na qualidade de única companhia autorizada a construir e explorar redes de distribuição de sinais de televisão. A idéia por trás da decisão era mostrar aos operadores do DisTV que se eles podiam criar situações de fato com base numa Portaria Ministerial, a Telebrás podia também cria-los só que com base na Constituição Federal. Essa decisão alertou os operadores para o fato de estarem investindo num negocio não adequadamente legalizado, sujeito a incertitudes, e contestado por importantes setores da sociedade, inclusive por uma poderosa estatal como o era a Telebrás.

5. Em outubro daquele mesmo ano varias entidades sindicais da área das telecomunicações do Rio Grande do Sul alegaram a inconstitucionalidade daquela Portaria junto a Procuradoria Geral da Republica. As primeiras declarações do Procurador Geral favoreceram a inconstitucionalidade (e de fato a 16 de dezembro ele decidiu abrir um inquérito sobre a questão).

6. E, por último - e certamente um dos principais fatores decisórios - em meados de novembro de 1993 Roberto Irineu Marinho, filho de Roberto Marinho e

encarregado do setor de TV por subscrição no Grupo Globo, declarou sua intenção de negociar uma regulamentação especifica que finalizasse a incerteza legal dominante no setor.

Em conseqüência de todos esses fatores uma primeira reunião foi realizada em 24 de novembro de 1993, com a participação de representantes do Fórum, da ABTA e dois parlamentares da Comissão de Comunicação da Câmara Federal. Ao final desta reunião ficou decidido que outras deveriam se suceder e que as negociações seriam iniciadas tomando como ponto de partida o projeto de lei elaborado pelo Fórum e já encaminhado ao Congresso. Nova reunião ocorreu dia 9 de dezembro, desta vez com a participação também da Telebrás, mas passos decisivos somente foram dados nas negociações conduzidas nos dias 17, 18 e 19 de janeiro de 1994. Neste ponto, o Fórum e a ABTA tinham conseguido acordar em praticamente todos os itens de suas pautas, mas a Telebrás mantinha-se resistindo aos avanços do setor privado sobre a construção de redes e a direta operação de serviços. Ela se declarava a única empresa autorizada pela constituição a operar TV a cabo no pais. Também em distonia estava um dos quatro representantes do Fórum - oriundo da Fittel-Federação Interestadual de Trabalhadores em Telecomunicações - basicamente apoiando a Telebrás.

Avançando rapidamente, as negociações foram praticamente concluídas em 18 de março de 1994, embora Telebrás e Fittel mantivessem suas posições contrarias ao acordo. Àquela altura estava claro que a falência da revisão constitucional e, consequentemente, a manutenção do monopólio das telecomunicações, tinha fortalecido a posição da Telebrás/Fittel.

Dentre os principais itens acordados destacavam-se as quatro teses que o fórum tinha elaborado como princípios básicos da Lei do Cabo: uma única rede; o caráter publico desta rede; o livre uso de certo número de canais por organizações da sociedade civil (*public access channels*); e a reserva de uma quota de canais para programas fornecidos por programadores não vinculados ao operador. Por única e publica rede o fórum entendia que operadores de TV a cabo poderiam também

construir redes, mas estas seriam exploradas como redes publicas e não privadas, incorporando-se tecnicamente à rede única controlada pela Telebrás.

O Fórum, por sua vez, aceitou as três teses dos operadores: parceria entre Telebrás e operadores na construção de redes; o direito de propriedade dos operadores sobre as redes por eles próprios construídas; e o reconhecimento da exploração de TV a cabo como um serviço destinado ao setor privado, cabendo ao setor publico explorá-lo apenas quando não houver interesse do privado.

Em maio de 1994 o deputado Koyu Iha, relator do projeto na Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados e ativo mediador nas negociações, anunciou que daria seu parecer no final daquele mês, independentemente de as partes terem chegado a um consenso. Na pior das hipóteses ele proporia soluções unilaterais para as questões pendentes: quanto à construção de redes ele proporia parceria entre a Telebras e as operadoras; quanto ao papel do Conselho de Comunicação Social ele sugeriria que as concessões fossem feitas pelo Ministério das Comunicações e revisadas pelo Conselho[17].

Na verdade, contudo, o relator teve de esperar com paciência oriental até 23 de junho quando finalmente chegou-se a um acordo, desaprovado apenas pela Fittel. O deputado Iha apresentou então um substitutivo, que tomou o lugar do projeto original. Para fortalecer o pacto procurou-se e conseguiu-se a aprovação da Abert e dos Grupos Globo, Multicanal e Abril.

Ator importantíssimo nos tradicionais processos regulatórios da área de radiodifusão, o Ministério das Comunicações neste caso não participou das negociações. Desinformado do acordo o Ministro chegou a anunciar em maio que estava iniciando contatos com lideres partidários no Congresso visando a elaboração de uma lei regulamentando a TV a cabo. No inicio de junho ele disse que em três meses o Congresso deveria aprovar a lei da TV a cabo que o Ministério estava elaborando[18] . Para sua surpresa, representantes da ABTA o procuraram no dia 29 de junho e informaram-no de que tinha-se chegado a um acordo sobre a questão e que um substitutivo tinha sido elaborado e submetido às lideranças partidárias, com pedido de aprovação imediata[19] .

A reação do Ministério das Comunicações foi conflitiva: o Ministro mostrou aparente satisfação com o acordo, mas importantes executivos do Ministério mostraram claro desacordo com algumas cláusulas, particularmente a que determinava a revisão dos atos do Minicom pelo Conselho de Comunicação Social. A Telebrás, que antes aprovara o substitutivo, passou a emitir sinais de desacordo com certas cláusulas, novamente fazendo coro com o representante da Fittel. A primeira tinha estado negociando em seu próprio nome, mas a Fittel lá estava como membro do Fórum. Desta forma, se o desacordo da Telebrás era ruim, o da Federação dos Trabalhadores em Telecomunicações era desastroso, na medida em que expressava uma contradição no interior do Fórum. Tal fato notoriamente reduzia a autoridade deste ultimo para aprovar o acordo.

A objeção da Fittel foi então inscrita na pauta da V Assembléia Nacional do Fórum, antecipada de dezembro para julho de 1994, em Salvador. Ao final dessa assembléia, o Fórum tinha aprovado o acordo mas exigiu novas negociações sobre alguns pontos. Além disso, aumentou de 4 para 7 o numero de seus negociadores, numa tentativa de neutralizar a tendência, considerada um tanto liberal, das posições que tinha até então adotado. Entre os pontos a serem renegociados figuravam, entre outros: incentivos à produção independente de programas para TV; não concessão de exclusividade a qualquer operador; um canal de cada operador deveria ser destinado ao uso de entidades comunitárias.

No inicio de agosto o Fórum e a ABTA reiniciaram as negociações, concluindo-as no dia 30 do mesmo mês. A Lei do Cabo foi finalmente aprovada pela Câmara dos Deputados em 19 de outubro, com o voto unanime dos 18 lideres partidários daquela casa. Em 15 de dezembro foi aprovada no Senado, sem emendas, seguindo após para a Presidência da Republica. Enviada a analise do Ministério das Comunicações, pelo Gabinete do Presidente, a Lei teve alguns de seus artigos contestados, particularmente o que determinava que o Minicom ouvisse o Conselho de Comunicação Social sobre as subsequentes Portarias regulando os aspectos operacionais da Lei. O Ministro revelou-se infenso às pressões do Fórum e de parlamentares e propôs ao Presidente da Republica que vetasse aquele dispositivo.

Para a satisfação e relativa surpresa dos que estavam pressionando o Ministro, em 6 de janeiro de 1995 o Presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou sem vetos a nova Lei. Fator decisivo na decisão presidencial foi a certeza de que tanto o Fórum pela Democratização da Comunicação quanto os empresários do setor aprovavam a lei tal qual tinha sido enviada a sanção presidencial. Recado com este teor foi dado diretamente ao Presidente, via telefone, por Roberto Irineu Marinho, da NetBrasil, na noite do dia 5 de janeiro.

A nova lei estabelece como objetivos dos serviços de TV a cabo a promoção da cultural nacional e universal, a diversidade de fontes de informação, lazer, entretenimento, pluralidade política, e o desenvolvimento social e econômico do pais. Dirigindo o setor estão os conceitos de 'rede única, rede publica, participação da sociedade, operação privada, e coexistência fisicamente integrada das redes privadas com as redes das estatais do setor'.

O sensível e controverso artigo que propõe que as Portarias e outros atos ministeriais sobre qualquer aspecto da TV a cabo devem ser analisados pelo Conselho de Comunicação Social foi, como vimos, mantido intacto. O Ministério, contudo, é o encarregado de supervisionar a execução da Lei, elaborar regulamentações complementares, fixar critérios para limitar os serviços de TV a cabo em cada área geográfica, e decidir em ultima instancia nao-judicial, conflitos sobre a interpretação da lei. A ele cabe também reprimir o abuso do poder econômico e assegurar a livre competição no setor, fixar normas para o uso dos canais gratuitos e dos destinados a produtores não vinculados ao operador, além de estabelecer diretrizes para o estimulo ao desenvolvimento da produção de programas e filmes nacionais.

As concessões para a exploração de serviços de TV a cabo são feitas pelo Poder Executivo, para empresas privadas, validas por 15 anos e renováveis por sucessivos e iguais períodos. As empresas candidatas devem ter esta atividade como predominante em seus negócios, serem sediadas no Brasil, e ter no mínimo 51 por cento de suas ações controladas por brasileiros. Transferencias de concessões podem ocorrer apenas após o inicio das operações. Empresas estatais de telecomunicações não podem

receber concessões para explorar serviços de TV a cabo, a não ser que haja clara evidencia de desinteresse de empresas privadas numa dada área geográfica.

Parlamentares de qualquer nível do poder legislativo não podem ser executivos de companhias de TV a cabo. Buscando identificar claramente quem são os proprietários das empresas operadoras, a Lei requer delas que informem ao Ministro das Comunicações qualquer venda ou transferencia de ações, interna ou externamente a empresa, ou aumento de capital que altere a proporcionalidade entre proprietários, no prazo de 60 dias após ocorrerem.

A Lei é particularmente inovativa nas provisões relativas à implementação dos serviços. Além de sua programação paga, o operador de TV a cabo deve fornecer gratuitamente ao assinante: (a) todos os serviços de TV, em UHF e VHF, que atinjam a área; (b) um canal sob a responsabilidade da Câmara Municipal e Assembléia Legislativa; (c) dois canais sob a responsabilidade do Congresso Nacional, um para a Câmara Federal e o outro para o Senado; (d) um canal destinado ao uso comum de universidades e escolas situadas na área; (e) um canal para uso comum de entidades educativas e culturais ligadas aos governos federal, estadual ou municipal; (f) um canal para uso comum de organizações da sociedade civil não-governamentais e não-lucrativas.

Além disso, cada empresa operadora deve reservar: (a) dois canais para serviços ocasionais, como congressos, seminários, debates, comícios etc., mediante pagamento por pessoa jurídica; (b) 30 por cento dos canais disponíveis para transportar programas de companhias não ligadas a ela, mediante pagamento compatível com o mercado.

Três mudanças sofridas pelo ambiente regulador da industria da TV no Brasil, determinados pelo processo regulatório da TV a cabo, devem ser destacadas: primeiro, novos atores como o Fórum e a ABTA parecem ter consolidado sua legitimidade como grupos de interesses nesse ambiente, através da elaboração e negociação da Lei do Cabo; segundo, como uma conseqüência da primeira, o debate sobre o tema 'regulamentação da TV' passou a alcançar um universo social bem mais amplo do que antes; terceiro, pela primeira vez na historia da regulamentação da TV no Brasil, grupos de interesses divergentes negociaram

diretamente e pacificamente, conseguindo chegar a um relativamente equilibrado equacionamento comum de suas reivindicações. Ao final do embate tinham conseguido um acordo do qual resultou um quase consensual projeto de lei regulamentando os serviços de TV a cabo no Brasil.

A Lei vai mais adiante quando ela própria cria as condições necessárias para a continuação das negociações, ao determinar que o Conselho de Comunicação Social deve ser ouvido, em termos consultivos, sobre as regulamentações complementares que o Ministério das Comunicações elaborar. De fato, as forcas culturais, sociais, políticas e econômicas que direta ou indiretamente estavam representadas nas negociações da Lei da TV a Cabo estariam também direta ou indiretamente representadas no Conselho de Comunicação Social do Congresso Nacional.

Deve-se também enfatizar que o Fórum pela Democratização da Comunicação alcançou importante vitoria no processo, qual seja a de ser reconhecido como o representante da sociedade civil no setor. De fato, após vários anos de relativo insucesso na busca de participação nos processos decisórios dos poderes legislativo e executivo, particularmente do Ministério das Comunicações, o Fórum aparentemente conseguiu consolidar o reconhecimento, não só oficial como também da ABTA e da Abert, de seu papel social. Ele tinha ate então sido parte aceita como legitima apenas nas regulamentações do Conselho de Comunicação Social e da revisão das concessões pelo Congresso Nacional, ambas no âmbito exclusivo do poder legislativo.

Examinemos agora o que cada um dos atores participantes objetivamente perdeu ou ganhou. Tomemos para isso tanto o processo de negociação quanto o conteúdo definido através dessa negociação.

1. No caso do processo a ser seguido, o maior perdedor foi indubitavelmente o Ministério das Comunicações que, além de ser desprezado como possível 'locus' institucional para as negociações, sequer foi ouvido em todo o processo. O espaço onde tinha reinado soberano e único desde sua criação, em 1967, foi na verdade invadido pela Comissão de Comunicação da Câmara dos Deputados que,

aproveitando-se do fato de já existir um anteprojeto de lei sobre o assunto, estabeleceu-se como o 'locus' institucional e político onde as negociações tinham de se processar.

O Minicom foi também vitima de sua própria estratégia de regulamentação dos serviços de TV a cabo. Isto é, agarrando-se ao Código Nacional de Telecomunicações, seus executivos pensavam que seria possível convencer o Congresso e o Governo de que não era necessário elaborar uma nova lei especificamente para o setor. Para eles a solução certa seria a regulamentação da TV a cabo através de Portaria ministerial ou no máximo Decreto presidencial.

Os executivos do Minicom igualmente confiavam no poder da Associação Brasileira de Empresas de Rádio e Televisão-Abert no Congresso, para evitar a aprovação da nova Lei. Tal, contudo, não ocorreu, tendo a Abert, ao contrario, apoiado o acordo final, aparentemente devido ao fato de o Grupo Globo ter-se definido claramente a seu favor. Isolado politicamente na questão, o Ministério tentou preservar formalmente intocada sua autoridade como o braço do Estado no ambiente regulador da industria televisiva lutando por vetos presidenciais à nova Lei. Seus executivos e o novo Ministro (Sérgio Motta) concentraram-se então no veto ao dispositivo que determina o Conselho de Comunicação Social do Congresso como consultor para regulamentos complementares a cargo do Ministério. Quando decidiu não vetar qualquer artigo da Lei, o Presidente da Republica subtraiu mais um bloco das fundações do Minicom e ajudou a consolidar o relativo enfraquecimento deste, no setor.

O vitorioso na questão do processo foi o Congresso Nacional e também o Fórum, este último porque uma vez que alimentava grande desconfiança dos executivos do Ministério, este queria vê-lo completamente fora do processo de negociação. A ausência da Abert nas negociações - ela somente foi incluída nas reuniões finais - a rigor não representa uma derrota já que ela tem buscado sempre se caracterizar como representante dos empresários de radiodifusão, excluídos dai outros serviços de TV e rádio.

2. Em termos do conteúdo da Lei, o Fórum pela Democratização da Comunicação foi vitorioso principalmente por ter conseguido incluir no projeto de Lei dois importantes dispositivos que defendia: (a) o Conselho de Comunicação

Social como um proeminente ator na implementação da Lei da TV a cabo; (b) os conceitos de única e publica rede de telecomunicações, a ser assim mantida mesmo quando haja investimentos e propriedade privados na área.

A ABTA, por sua vez, conseguiu uma vitoria estrondosa em termos de conteúdo: tendo iniciado as negociações numa situação em que a própria existência do operador privado era inaceitável para a Telebras e setores do Fórum, ela ao final tinha ganho a exclusividade da exploração dos serviços de TV a cabo para operadores privados. E mais: com algumas empresas - a Multicanal, por exemplo - esgotadas em termos de capacidade de investimento financeiro, ela igualmente conseguiu quebrar o tradicional nacionalismo da industria televisiva brasileira, conquistando a possibilidade legal de haver até 49 por cento de investimento de capital estrangeiro nas empresas operadoras. Também no caso da construção de redes privadas a ABTA conseguiu ser relativamente vitoriosa: embora as redes que os operadores venham a construir só possam ser utilizadas para serviços de TV a cabo e tenham de se integrar às redes de telecomunicações estatais, eles estão reconhecidos como proprietários de suas próprias redes e podem cobrar preços de mercado por seu uso, inclusive quando o cliente for uma estatal.

Os grandes perdedores, em termos de conteúdo, foram indubitavelmente o Minicom e a Telebras. O primeiro basicamente por que não queria, em nenhuma hipótese, a existência da Lei, e muito menos o Conselho de Comunicação Social, como consultor para suas portarias regulatórias. A Telebras por que começou as negociações querendo impor-se como único operador de TV a cabo no pais e único proprietário de redes de telecomunicações, e terminou aceitando a exclusividade do mercado para operadores privados e a parceria destes na construção e propriedade de redes.

5 Paraguai

Anibal Pozzo, da Universidade
Nacional de Assunção, Paraguai

Introducción General

A diferencia de los demás paises del Mercosur, Paraguay posee, a lo largo de su historia, muy pocas legislaciones y reglamentaciones en el área de la radiodifusión. Si bien la radio hace su debut en el país a fines de la década del ´20, recién en la década del ´40 el estado paraguayo introduce las primeras legislaciones que contemplan el fenómeno de la radiodifusión. A partir de entonces, más de cincuenta años habrán de pasar para que, nuevamente, en 1995, se promulgue una nueva ley.

La primera empresa de televisión surge en el país en setiembre de 1965; la segunda, se inaugura a inicios de la década de los ´80. Ambas, se constituyen según parámetros instituidos por la *Ley de Telecomunicaciones* de 1944..

Las reglamentaciones a la legislación existente fueron muy pocas. Es posible señalar que el sistema de radiodifusión en general se fue configurando en el país, a partir de los delineamientos generales de la legislación de 1944.

Hacer una interpretación del contexto, asimismo de algunas razones que orientaron el diseño del mapa actual de la radiodifusión en el Paraguay es el objetivo de las siguientes líneas. El esfuerzo por intentar construir una *tipología* de medios en Paraguay es una tarea sumamente *escabrosa,* y por su vez, *complicada*. En las páginas siguientes intentaremos construir este camino, a partir de las pautas contenidas en las legislaciones existentes en materia de radiodifusión en el país.

Recorrido Histórico de la Radiodifusión en el Paraguay

La radio hace su entrada en el Paraguay hacia finales de la década del ´20. Luego viene la *guerra del Chaco*[20] . Finalizando este conflicto, y a partir de 1936, las

radios empiezan a constituirse y proyectarse como tales. Las primeras legislaciones no surgen sino a inicios de la década de los años ´40, cuando se instala en el país un gobierno *nacional- populista*, encabezado por el General Higinio Morínigo. Vamos a reconstruir este recorrido histórico en tres momentos: el *contexto histórico* en el cual se dan los primeros pasos para la instalación de la radiodifusión en el país, la *legislación específica* en este campo, y, finalmente, las *reglamentaciones complementarias* a la legislación.

1. Contexto sociopolítico y cultural

Finalizada la guerra del Chaco, el ejercito irrumpe en la vida política nacional. A partir de 1936, la presencia del ejercito en la política institucional es no solamente activa, mas también asume roles protagónicos. La década del ´40 se inicia con la presidencia de quien fuera conductor del ejercito paraguayo durante el conflicto con Bolivia. Este militar muere al poco tiempo de haber asumido la presidencia, siendo nombrado como sucesor, el ministro de Guerra y Marina, Higinio Morínigo.

Morínigo inicia, en 1940, un gobierno *nacional-populista*, donde parte de su gabinete simpatizaba con la ideología fascista. Este gobierno da un énfasis acentuado al desarrollo de empresas del estado. Durante ocho años (1940-1948), Morínigo desarrolla y expande la presencia del estado en la vida nacional. Son creadas empresas públicas en el área de la telegrafía, se nacionalizan empresas de telecomunicaciones, etc.

Posteriormente, podemos señalar que, en líneas generales algunas de las ideas centrales que orientaron el gobierno Morínigo - formación de empresas del estado, nacionalización de empresas existentes en el área de servicios, etc - se extienden a lo largo de los años, siendo consolidadas durante los largos años del gobierno autoritario de Stroessner (1954-1989).

En octubre de 1940, un decreto de la presidencia creaba la Dirección Nacional de Prensa y Propaganda (Denapro), institución que se encarga de administrar y regular la propaganda oficial del gobierno. Entre las funciones establecidas para este departamento, se encuentra el de regular el funcionamiento de la radiofonía,

controlando para que las emisiones de la radio estén orientadas por el fuerte contenido nacional-populista que orientaba al gobierno Morínigo.

Morínigo inicia la creación de empresas del estado. Se nacionaliza la generación y distribución de energía eléctrica, se da un fuerte impulso a la creación de empresas en el área de servicios. Finalmente, en 1944, se promulga un decreto, Nº 6.422, conocido en la historia de la radiodifusión paraguaya como Ley de Telecomunicaciones de 1944. Esta ley se da en el contexto general de la presencia de gobiernos también de fuerte contenido nacional-populista en Brasil (*G.Vargas*) y en la Argentina (*D.Perón*), asimismo en el contexto del fascismo europeo. Si bien no podemos calificar de fascista al gobierno Morínigo, parte de su estructura de sustentación ideológica simpatizaba con estas ideas.

El gobierno Morínigo se extiende hasta 1948. Luego de un interregno de varios gobiernos que se suceden por corto tiempo, en 1954, asume la presidencia el General Alfredo Stroessner. Este militar inicia un periodo de más de treinta años de gobierno dictatorial, donde se consolidan las pautas generales iniciadas durante el gobierno de Morínigo.

Iniciados durante el período de Morínigo en 1940, y a partir del mismo durante más de treinta años, se dan las pautas generales para la constitución de un mercado de bienes culturales en el país. A partir de la firma del tratado de *Itaipu* en 1973, y luego con el inicio de la construcción de la represa, el país conoce un boom económico como producto del ingreso de divisas generado por la construcción de dicha hidroeléctrica. Stroessner continua con la creación de empresas del estado.

En 1963 se da la primera reglamentación de la ley de 1944, cuando Stroessner, mediante el decreto Nº 26.504, introduce pautas específicas reglamentando dicha ley. Con estos datos llegamos a fines de la década del ochenta, cuando un golpe de estado derroca a Stroessner e inicia la transición democrática en el país. La década de los noventa se inicia con la siguiente situación en términos de radiodifusión en el Paraguay:

a. Un sistema de radiodifusión construido a partir de la legislación de 1944.

b. Una legislación que desde 1944 pautaba las concesiones en el área.

c. Un nuevo campo que se abre con la introducción de la televisión por cable.

Recién en diciembre de 1995, el Congreso Nacional consigue consensuar una ley para el área de las telecomunicaciones en el país, y el Poder Ejecutivo sanciona la ley Nº 642 a fines del mismo mes, también conocida como *ley de Telecomunicaciones*. Esta ley introduce nuevos actores en el espectro de las radiodifusión para adaptarlos a los vientos de las privatizaciones y al modelo de 'achicamiento' del estado, fuerte en estos años. Más adelante vamos a tratara de presentar, separadamente, cada ley en su contexto, asimismo los ejes principales que dicha legislación introduce.

En los últimos cincuenta años, y a partir del gobierno Morínigo, se han dado pasos importantes tanto a nivel de estructura como de orientaciones del estado en general, para la constitución de un mercado de bienes culturales en el país, mercado éste que tienen en la radiodifusión uno de sus ejes principales. La legislación de 1944, la creación de mecanismos estatales de control, generación y producción de servicios, han constituido uno de los soportes en la creación de este mercado de bienes culturales.

La década de los sesenta, a pesar de constituirse en una década de fuertes represiones políticas contra activistas antidictatoriales, ha sido una década muy fecunda en la creación y desarrollo de medios impresos. Para 1967, año de realización de la *Asamblea Nacional Constituyente* llamada por Stroessner, podemos contabilizar más de 10 periódicos impresos, entre diarios y semanarios, lo que da un ambiente de efervescencia al proceso cultural que el consumo de medios impresos conlleva.

En síntesis, el Paraguay, a diferencia de los demás países del Mercosur, poco se ha preocupado en legislar en materia de radiodifusión. La legislación de peso en este campo, de 1944, ha sobrevivido más de cincuenta años, siendo que los cambios introducidos por la nueva ley de 1944, no presentan alteraciones substanciales que apunten a cambios en el sistema de radiodifusión existente en el país. Lo que ha contribuido a un cambio es la introducción de nuevas tecnologías, varias de ellas de apoyo a los medios ya existentes, otras iniciando nuevas áreas. Y la introducción de nuevas tecnologías nos lleva a cambios en comportamientos y actitudes. Talvez sea esta situación la que es posible observar con mayor precisión en los días actuales en el Paraguay.

2. Legislación paraguaya en radiodifusión

La primera radio inicia su transmisión en el país en 1926 (Zarza, 1988:9). La primera legislación, según Zarza, data de abril de 1927, cuando "*el gobierno decreta la reglamentación del funcionamiento de las radioemisoras experimentales y de radioaficionados*". (Zarza, 1988:**9**) Sin embargo, no hemos podido dar con esta reglamentación; la autora cita fuentes de segunda mano, lo cual nos induce a la duda en cuanto a la veracidad de los datos citados.

La primera intervención del estado en el área de la radiodifusión - de la que se tienen datos más precisos - se da a partir de la creación del Departamento Nacional de Prensa y Propaganda (Denapro), según decreto-ley Nº 9.351, del 22 de octubre de 1941. Posteriormente, otro decreto-ley establece la constitución orgánica y organiza administrativamente esta institución que depende directamente de la presidencia de la república.

Una de las principales atribuciones de esta institución recién creada era la de "*coordinar y centralizar la propaganda*". Para el efecto, la Denapro se estructura en cuatro secciones: Prensa, Propaganda, Radiodifusión y Turismo y Cultura. Es posible observar en esta estructura el compromiso existente hacia el control de la información, asimismo en la producción de la información por parte del estado. Organismos similares surgen en el Brasil y en la Argentina durante estos años.

Entre las funciones explicitadas para la Sección de Radiodifusión tenemos tres que se destacan por la pertinencia más específica a nuestro estudio:

"a. Organizar la Radio del Estado.

(...)

e. Fiscalizar los programas de transmisiones realizadas por las emisoras comerciales, en el sentido de controlar el grado de cultura en la propagación de avisos y de los números musicales.

f. Organizar el Registro de las Estaciones de Radio que se hallen en el territorio de la República, a fin de imprimir por medio de ellas mayor difusión a la propaganda artística cultural."[21]

Es posible observar que en este decreto ya se habla del funcionamiento de radios comerciales, si bien que se habla también de organizar un registro de las mismas. Esto nos lleva a pensar que debería existir una reglamentación previa a la de 1941, que organice y estructure las transmisiones de radiodifusión en el país. Lamentablemente nos fue imposible acceder a esta posible reglamentación.

2.1 Ley de Telecomunicaciones de 1944

En diciembre de 1944, otro decreto-ley, el 6422 establece "*la legislación en materia de Telecomunicaciones en la República del Paraguay*". Esta legislación establece en su artículo 6º:

> **(1)** "El Servicio público de las Telecomunicaciones (Radiocomunicación y Cablecomunicación) del país es monopolio exclusivo del Estado y será realizado por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones mediante la Dirección General de Correos y Telégrafos.
>
> **(2)** Cuando el Poder Ejecutivo no considere conveniente realizar por sí algunos de los servicios a que se refiere el párrafo (1) del presente artículo, podrá acordar concesiones o permisos de carácter precario, con fijación de término de duración o sin él."[22]

Estos dos párrafos determinan el carácter de la radiodifusión en el Paraguay: es monopolio exclusivo del estado, y caso el Poder Ejecutivo considere conveniente, podrá concesionar o conceder permisos para la instalación de emisoras de radiodifusión. La radiodifusión en el Paraguay se construye a partir de estas orientaciones. La concesiones de funcionamiento a las radios durante estos años, y posteriormente a empresas en el área de televisión, se pautan por el desarrollo de estos dos puntos básicos contenidos en el decreto ley de diciembre de 1944. La concesiones y permisos para el funcionamiento de empresas de radio y de televisión, constituyen potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, es decir, del presidente de la República.

La ley de Telecomunicaciones de 1944 declara como servicios públicos las comunicaciones por "*radiodifusión, radiofacsímil, televisión, experimentación y todos los demás medios de comunicación radioeléctrica*". Entroncando con estas definiciones, declara por su vez que "*el servicio de radiodifusión tiene por*

objetivo la transmisión de programas culturales, educativos, artísticos e informativos, destinados al público en general". Estos servicios podrán autorizarse a personas visibles o jurídicas, las que por su vez, podrán instalar y explotar las estaciones de radiodifusión.

Con la creación de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antelco) en noviembre de 1948[23] , los servicios de Telecomunicaciones de la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones, y los de la telefonía, pasan a la alzada de este nuevo ente autárquico. Por más de cuarenta y cinco años, la Antelco administró y gerenció la radiodifusión en el Paraguay, ejerciendo en férreo control social y político sobre la misma. Todas las concesiones, asimismo el registro y control de las emisoras de radiodifusión en el país, pasaban por el *poderoso departamento de Radiodifusión* de esta entidad, quien por su vez, lo deribaba a la presidencia de la República.

La ley de 1944 es reglamentada recién en 1963 en pleno gobierno Stroessner, mediante el decreto Nº 26.504. Esta reglamentación establece pautas más claras sobre programación de las estaciones de radio y televisión, sobre el servicio de radiodifusión del estado, requisitos para intervenir en las licitaciones para la concesión de frecuencias de radiodifusión, sobre el acto de concesión de las licencias para explotar una estación de radiodifusión, las facultades de la Antelco y sobre las transgresiones a las normas establecidas.

Con la legislación de 1944 y su reglamentación de 1963, llegamos a finales de la década de los ochenta con el siguiente cuadro de radio y televisión en el país:

	Total
Radio FM	24
Radio AM	39
Onda Corta	7

(Zarza, 1988: 15-18)

Lo cual hace un total de sesenta emisoras de radio en el país. Por otro lado, para esta misma fecha tenemos dos estaciones de televisión:

* Canal 9 TV Cerro Corá.

* Teledifusoras Paraguayas Canal 13.

La primera perteneciente al entorno familiar del dictador Alfredo Stroessner, y la segunda, perteneciente a un entorno empresarial también próximo al ex-dictador.

2.2 Ley de Telecomunicaciones de 1995

El primer Congreso de la transición (1989-1993) no tuvo la capacidad política para emprender el estudio de una nueva ley de Telecomunicaciones para el país. La Asamblea Nacional Constituyente sanciona, en 1992, una nueva Constitución para la República del Paraguay. En esta Constitución se garantiza la libertad de expresión y se establece un *Estado Social de Derecho*. Con este nuevo ordenamiento jurídico de las instituciones democráticas en el país, el segundo Congreso póst golpe, electo en mayo de 1993, emprendió la tarea de sustituir la ley de 1944, luego de cincuenta años de vigencia de la misma.

El estudio y tratamiento de dicha ley fue bastante conflictiva, inclusive luego de su sanción por el Congreso Nacional, llegó a ser vetada por el Poder Ejecutivo, volviendo nuevamente al Congreso para su consideración. A mediados de diciembre de 1995 esta ley es nuevamente sancionada por el Congreso Nacional, y, finalmente, el 29 de diciembre del mismo año, promulgada por el Poder Ejecutivo.

Esta ley establece en su artículo primero que "*la emisión y la propagación de las señales de comunicación electromagnética son del dominio público del Estado y su empleo se hará de conformidad con lo establecido por la Constitución, los Tratados y demás instrumentos internacionales vigentes en la materia*...". Regula las telecomunicaciones en sus distintas formas y modalidades.

La instalación, operación y explotación de los servicios de telecomunicaciones ubicados en el territorio paraguayo, deberán ser realizadas conforme a las especificaciones técnicas de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel).

Esta Comisión sustituye a la Antelco, en lo que se refiere a la administración y gerenciamiento de las telecomunicaciones en el país. La nueva ley atribuye a la Conatel, entre otros puntos, el de elaborar y aplicar el *Plan Nacional de Telecomunicaciones* y el *Plan Nacional de Frecuencias*. Como podemos observar, este organismo recién creado, pasa a constituirse en la institución fundamental para el desarrollo de una de las industrias de punta en el mercado internacional, cual es el de las telecomunicaciones.

Esta ley clasifica las telecomunicaciones en: a) *Servicios Básicos*, que hacen relación al servicio telefónico conmutado punto a punto, y b) *Servicios de difusión*.

Los servicios básicos se prestan en régimen de *concesión*, mientras que los servicios de difusión en régimen de *licencia*. La concesión la otorga el Poder Ejecutivo, mientras que la licencia otorga la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel).

En este punto podemos observar algunos cambios con relación a la legislación de 1944. En la nueva ley de Telecomunicaciones de 1995, el Poder Ejecutivo se reserva para sí, la concesión de los servicios que hacen a la telefonía, mientras que todo el espectro de la radiodifusión, cabledistribución, etc., está bajo la potestad de Conatel. En la ley de 1944, toda, absolutamente toda concesión o licencia caía bajo el manto del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, en su artículo 28, esta la ley de Telecomunicaciones de 1995 establece:

"Son servicios de difusión los servicios de telecomunicaciones que permiten la transmisión o emisión de comunicaciones en un solo sentido a varios puntos de recepción simultáneamente. Se consideran servicios de difusión, entre otros, los de radiodifusión sonora, televisión, cablecomunicación, teledistribución, radiodistribución y cabledistribución. Los mismos podrán ser explotados por personas físicas o jurídicas titulares de licencias conforme lo determina la reglamentación".

La *Ley de Telecomunicaciones* de 1995 crea, en su artículo 35, el Consejo de Radiodifusión compuesto por cinco miembros de diversos sectores de la sociedad, siendo su presidente el presidente de la Conatel. Este Consejo de Radiodifusión tiene entre sus

atribuciones la de "*asesorar y aconsejar a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones respecto a todas las propuestas y proyectos de adjudicación de frecuencias*". Se introduce de esta manera, un consejo asesor, con participación de diversos sectores de la sociedad civil, que puede ejercer un control sobre los diversos mecanismos que hacen al régimen de adjudicación de frecuencias, incluyendo cabledistribución.

Esta ley también define otros servicios como los de valor agregado, servicios privados, radioafición, servicios de radiodifusión de pequeña cobertura y mediana cobertura o radios comunitarias, y servicios reservados al Estado. Estos servicios - exceptuando el de valor agregado, en el que se incluye la telefonía móvil celular que se presta en régimen de licencia - se prestan en régimen de autorización. Las autorizaciones son otorgadas directamente por Conatel.

Según el artículo 73 de esta ley, las concesiones tendrán un plazo máximo de veinte años, para los servicios públicos de telecomunicaciones; diez años para los servicios de difusión, renovables por igual período y por única vez; cinco años para los demás servicios, renovables a solicitud del interesado.

Salvo el caso de las concesiones - servicios de telefonía - otorgadas por el Poder Ejecutivo - y que deben ser aprobadas por el Congreso Nacional - las licencias de funcionamiento para empresas de radiodifusión, quedan exclusivamente en el nivel de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, no llegando a pasar por el Congreso Nacional.

2.3 Reglamentación a la ley de Telecomunicaciones de 1995

A diferencia de la reglamentación de la *ley de Telecomunicaciones* de 1944 - que tardó 19 años en ser reglamentada (1963) - la ley de 1995 fue reglamentada poco más de seis meses después de ser promulgada, segun decreto Nº 14.135 del 15 de julio de 1996.

Este reglamento establece las disposiciones generales para la prestación de los servicios de Telecomunicaciones, la estructura orgánica de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, la administración del espectro radioelectrico, la normalización

y homologación de equipos y aparatos de telecomunicaciones y la regulación del mercado de servicios.

3 La Radiodifusión en los Noventa en el Paraguay

La década de los ´90 se inicia en el país con grandes cambios en el sistema político. En 1989, y luego de casi treinta y cinco años de una férrea dictadura encabezada por Alfredo Stroessner, en febrero del mismo año éste es derrocado. El país entra entonces en un proceso de grandes cambios, principalmente en el aspecto político, como nunca antes había conocido.

En 1992, una Asamblea Nacional Constituyente, electa por el voto directo, promulga una nueva constitución. Los cambios que se iniciaron en 1989, quedan definitivamente garantizados por esta carta magna. A partir de entonces, el Congreso Nacional pasa a tener el gran compromiso de emprender el proceso de construcción de las instituciones democráticas, acorde a lo instituido en la Constitución de 1992.

La Constitución Nacional da el marco jurídico para la ley de Telecomunicaciones de 1995. En su artículo 30, de las señales de comunicación electromagnética, establece que "*la emisión y la propagación de las señales de comunicación electromagnética son del dominio público del Estado, el cual, en ejercicio de la soberanía nacional, promoverá el pleno empleo de las mismas, según los derechos propios de la República y conforme a los convenios internacionales sobre la materia*".

El artículo 31 de la Constitución Nacional, se refiere específicamente a los medios masivos de comunicación social del Estado, estableciendo que "*los medios de comunicación dependientes del Estado serán regulados por ley en su organización y en su funcionamiento, debiendo garantizarse acceso democrático y pluralista a los mismos de todos los sectores sociales y políticos, en igualdad de oportunidades*".

De esta manera tenemos que el área de la radiodifusión, la década de los noventa empieza con la siguiente estructura en términos de legislación:

a. La Constitución Nacional de 1992.

b. Una legislación que data de 1944.

b. Una reglamentación, de 1963.

c. Un órgano controlador y regulador de la radiodifusión: Antelco.

En consecuencia, el sistema de radiodifusión que se inicia con el advenimiento de la democracia en 1989, ha transitado más de 45 años. El tiempo transcurrido es suficiente como para establecer una cierta tipología en términos de radiodifusión en el país. La estructura y el sistema existente, todos ellos, son herederos directos y se gestaron durante los últimos cuarenta años. No estamos hablando aquí del sistema político de control, de la censura, represión a radios y a sus periodistas, etc., que todo sistema autoritario conlleva. Nos estamos refiriendo a la estructura propia del sistema de radiodifusión, que se instituye segun la legislación de 1944.

Esto implica algunos puntos, entre otros, como: el sistema de propiedad de los medios, las orientaciones establecidas en términos de programación, el sistema de concesión y de licitación que emprende la Antelco, las características técnicas y las especificaciones que orientaron el funcionamiento de las mismas, etc. Todos estos puntos, estructuran en una determinada dirección el sistema de radiodifusión en el país.

La legislación de 1944, no instituía el monopolio del estado en términos de propiedad de los medios. El estado paraguayo era dueño del espacio radioeléctrico, y otorgaba concesiones y licencias para el uso de las respectivas frecuencias. Si bien existía un monopolio en términos de telefonía-administrado y controlado por la Antelco - en radiodifusión el régimen fue siempre el de la 'libre competencia' y de la propiedad privada. La radiodifusión de propiedad del estado nunca se constituyo en serio competidor de la radiodifusión privada. Si bien desde los inicios de los ´40 tenemos una Radio Nacional, de propiedad del estado paraguayo, esta emisora nunca constituyó un desafía al grueso de la radiodifusión privada. Y lo mismo en términos de televisión. El estado no llegó a crear una televisión estatal, a diferencia de algunos países del Mercosur, que sí lo poseen. En términos de radiodifusión, entonces, la 'iniciativa privada' siempre reinó, y de manera absoluta.

Una gran parte de las concesiones de licencias para el funcionamiento de emisoras de radio y, posteriormente de televisión, fueron efectuadas de manera prebendaria, incentivando un clientelismo político por parte de Stroessner. Sectores muy próximo a su entorno político y familiar fueron favorecidos con concesiones de frecuencia de radio y televisión, en la capital e interior del país. Pero el marco referencial de todo este sistema continua siendo la constitución de 1944.

El derrocamiento de la dictadura de Stroessner abre varias puertas en el país. Entre ellas, introduce la televisión por cable. No que Stroessner no lo haya permitido. Es posible que, con el control político de entonces, este negocio sería nuevamente un negocio del entorno familiar o político del dictador. Pero lo que el golpe de febrero de 1989 introduce en el país es la idea de que es el mercado el que debe regular y equilibrar el sistema. En consecuencia, deben abrirse las compuertas, e introducirse un amplio proceso de liberalización en el campo de la economía paraguaya. La Constitución de 1992 consagra estos principios.

La televisión por cable se inicia en el Paraguay en 1991, cuando en enero de este año, el Poder Ejecutivo otorga las primeras concesiones para su funcionamiento. A partir de entonces y hasta fines de 1995, a escasos días de promulgarse la ley de Telecomunicaciones, el Poder Ejecutivo, otorgó más de veinticinco licencias para el funcionamiento de empresas de transmisión por cable y MMDS, señal codificada.

En 1995, Antelco llama a licitación para tres nuevos canales de televisión abierta. El llamado es realizado aun bajo la normativa establecida por la legislación de 1944.

Estas son las últimas licitaciones para frecuencias de radiodifusión que emprende la Antelco. En 1996, ya bajo la nueva ley de Telecomunicaciones, se crea la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), que sustituye a la Antelco, en lo que se refiere al control, administración y gerenciamiento de las telecomunicaciones en el Paraguay. Antelco continúa existiendo como institución, pero solamente para administrar el monopolio de la telefonía en el país. A pesar de las críticas a esta institución por diversos sectores del Poder Ejecutivo, como también de sectores de la oposición política,

esta institución aun no fue declarada privatizable, lo cual nos lleva a pensar en los grandes intereses políticos que están en juego ante esta posibilidad.

Conatel inicia el año de 1997 con un llamado a licitación de más de 120 frecuencias de AM y FM, asimismo inicia el proceso para la licitación de la banda B de telefonía celular.

A la fecha - junio de 1997 - y según datos oficiales de Conatel, el espectro en términos de emisoras de radio AM y FM es el siguiente:

Radio FM	
Asunción	16
Interior	34
Total	**50**

Radio AM	
Asunción	6
Interior	30[24]
Total	**36**

El espectro en torno a las diferentes formas de transmisión de la imagen es la siguiente:

Radiodifusión TV	
Asunción	7
Interior	3
Total	**7**

Asunción: 7 (dos funcionando y dos en proceso de funcionamiento.

Interior: 3 (todas funcionando)[25]

Radiodifusión UHF	
Asunción	2
Interior	2
Total	**4**

Radiodifusión MMDS	
Asunción	1
Interior	2
Total	**3**

Cable distribución	
Asunción	4
Interior	19[26]
Total	**23**

4 Consideraciones Finales

La década de los noventa en Paraguay acompaña la onda neoliberal existente en ese entonces en varias regiones del mundo. Una ley, la 126/90 declara a cinco empresas del estado como privatizables. La desorganización administrativa y política lleva a que a mediados de 1997 estas empresas, declaradas privatizables en 1990, aun no hayan concluido su ciclo de transpaso a manos privadas. El gobierno que asumió en 1993, colocaba como uno de los puntos fundamentales el del achicamiento del estado e inicio de un serio proceso de privatización de las empresas deficitarias del estado. Hasta la fecha, esto no se ha producido.

En los últimos tiempos, varias voces de protesta clamando la privatización de la empresa administradora y monopolica en el área de la telefonía, Antelco, se han levantado desde diversos sectores políticos y empresariales. Sin embargo ésta empresa aun no fue declarada privatizable. Esto nos indica que, a pesar de fuertes presiones por parte de políticos y empresarios, el Poder Ejecutivo, como el Congreso Nacional, no están dispuestos a emprender este camino. Varios aspectos se conjugan en este fenómeno. Desde una postura fuertemente nacionalista, en algunos sectores políticos, asimismo el miedo - principalmente por parte del partido de gobierno - de perder una fuerte base de sustentación política.

Por otro lado, en el área de las telecomunicaciones, la década de los noventa se inicia también con la conformación de nuevos grupos economicos dispuestos a invertir, por un lado, como también a aumentar su presencia en este campo, por el otro.

Grupos multimedia comienzan a surgir en el país. Por otro lado, grupos económicos cuyas actividades no estaban en el área de las comunicaciones, comienzan

a proyectarse en este campo, sea en el área de la telefonía movil, radiodifusión en general, como también en el área de la publicidad.

Las tendencias están tenuemente indicadas. Los próximos cinco años serán deteminantes para detectar una tendencia más clara en cuanto al futuro de la radiodifusión en el Paraguay. Lo que se ha señalado constituyen algunas pistas que pueden ayudar a pensar estas tendencias.

Bibliografia Básica

· Decreto-Ley de creación de la DENAPRO.

· Guanes Molinas, M. (1968*): Apuntes para la Historia de las Telecomunicaniones*, Asunción: Antelco.

· Ley de Telecomunicaciones de 1995.

· Ley de Telecomunicaciones, 1944.

· Leyes y reglamentos.

· Reglamentación de 1963.

· Zarza, R. (1988): *La Radio en el Paraguay*, Asunción: Base Isec, serie Resultados de Investigaciones.

Uruguai 6

Percursos Histórico e Analítico

Existe no Uruguai um conjunto de normas diversas que tratam do fenômeno da comunicação social, embora não estejam articuladas entre si. O decreto-lei 14.670, de 1977, chamado Lei de Radiodifusão, substituiu a antiga Lei 8.390 de 1928, e constitui a única lei geral com vigência na matéria que submete a TV e o rádio a regulamentações. O Decreto 734, de 1978, que regulamenta aquele Decreto-Lei, foi modificado duas vezes: pelo Decreto 327, de 1980 e pelo decreto 350, de 1986.

A radiodifusão é considerada um 'servicio de interés público' que pode ser explorado tanto pelo Estado como pelos particulares. As autorizações para o funcionamento de emissoras de rádio e TV são atribuição do Poder Executivo; são de caráter pessoal e a lei estabelece limites ao número de freqüências que uma pessoa pode ter: três no total, sendo no máximo duas freqüências em uma das três bandas[27] .

Segundo a legislação, a radiodifusão pode ser explorada por entidades públicas ou privadas, mediante previa autorização do Poder Executivo (Art. 1º a 4º, e 6º do Decreto 734/78). Atente-se, porém, para o fato de que nem a lei 14.670 nem os decretos regulamentadores estabelecem prazo algum para a licença.

Por outra parte, o decreto-lei 15.671 de 1984, cria a Direção Nacional de Comunicações-DNC, dependente do ministério de Defesa, entidade que tem a tarefa da supervisão técnica e operativa da radiodifusão e TV à cabo, estabelecendo que as autorizações para o funcionamento das emissoras serão outorgadas pelo Poder Executivo. Cabe assinalar que este Decreto - publicado na fase final do governo militar - submete a política de privatizações e de distribuição de freqüências ao ministério da Defesa, o que foi interpretado pelas forças opositoras ao regime como intento de manter o controle dos meios nas mãos das pessoas afins aos militares. A

concessão de 29 emissoras FM, no final da ditadura, a alguns funcionários, políticos e militares comprovou isso (Pallares & Stolovich, 1991: 123).

Em 1985, com o advento da democracia, o governo tentou modificar a lei vigente mediante um projeto que enviou ao Congresso Nacional. Nele se transferia ao Ministério do Interior a Dirección Nacional de Comunicaciones, criada pela lei 15.671/84, e se revogavam as leis até então com vigência no pais. Mas este projeto não conseguiu a maioria do Congresso. Em vez dele se aprovou por unanimidade um outro, pelo qual se revogou o decreto-lei 15.671 e se devolveu à Administración Nacional de Teléfonos-Antel as competências da Dirección Nacional de Comunicaciones. A estas competências foi acrescentada a de outorgar permissões precárias para a instalação de emissoras de telecomunicações radioelétricas - exceto de radiodifusão. O Poder Executivo vetou o projeto do Legislativo, baseando-se em razões de 'política geral' (Bermudez, s/d: 22). A justificativa argumentava que, do ponto de vista constitucional, as funções de administrar e controlar a radiodifusão são exclusivas do Poder Executivo e não de um órgão descentralizado. Mas também foi interpretado como um indicador das obscuras relações do partido governante na nova democracia com o poder militar.

Ocorrido há doze anos, essa foi a última iniciativa para modificar o estatuto das comunicações no Uruguai. Isto reforça a hipótese de muitos especialistas, de que o tema parece não ser uma prioridade na agenda temática dos governos, dos partidos políticos e das empresas de radiodifusão daquele pais[28].

Em verdade, como afirma Garcia Rubio, a Antel e a DNC disputam o controle das telecomunicações. A Antel foi criada pelo decreto-lei 14.235, de 1974, como um serviço descentralizado, com competências nas áreas de telefonia[29], telegrafias, telex, etc. A DNC, pelo Decreto-lei 15.671, está na orbita de Defesa Nacional e desde a sua origem administrou o espectro radioelétrico. Mas o ministério da Educação reclama para si a jurisdição da DNC, para supervisar pelo menos todo o referente ao conteúdo da radiodifusão.

Para a TV a cabo - área estratégica na convergência de tecnologias de telecomunicações e radiodifusão – a primeira norma aplicável e que definiu o serviço foi o decreto 119/84. Atualmente têm vigência as disposições dos decretos-lei

14.670 e 14.442, e o decreto 349, de 1990. Este último foi logo modificado pelo decreto 125/93. Contudo, segundo García Rubio, a normativa não é totalmente clara, já que '*la legislación nacional no considera* (estes serviços) *como servicio público ni como servicio de interés público. Tampoco diferencia TV cable de comunicación via cable (...), no diferencia entre el propietario de la red, el operador de la misma y los provedores y productores de programación' (Rubio, 1994: 122).*

O serviço de TV por assinatura - a cabo e por microondas - teve um grande desenvolvimento no interior do pais. A empresa Equital SA, de propriedade dos três principais grupos econômicos das comunicações no Uruguai funciona como 'servidora' de programação e assessora nos aspectos técnicos, controlando praticamente todo o mercado de cabo do interior. Além disso, a única forma que este mercado tem de transmitir os três canais de Montevideo (4, 10 e 12), é através da Equital, que distribui os sinais codificados via satélite.

A Equital foi criada em 1990. Numa primeira etapa assessorou os canais do interior associados à Rutsa, para distribuir TV à Cabo. À medida que estas empresas iam obtendo autorização para operar, a Equital foi se fortalecendo. A empresa oferecia pessoal técnico, aparelhos e programação, além de realizar a instalação domiciliar de cabos. Em troca, recebe um percentual das taxas de conexão e das mensalidades.

Este sistema foi favorecido pelo Decreto 353/93, que autorizou os canais de Montevidéu a distribuir seus sinais via satélite, em forma codificada. Assim, foi a Equital encarregada de administrar os sinais e vender os decodificadores. Desta forma, os canais de cabo independentes, situados no interior, dependem da Equital (ou seja, dos 'três grandes' de Montevidéu) para distribuir os canais da capital, sem cuja oferta não podem competir no mercado.

Sob o artigo 5º do decreto 349/90, o Poder Executivo exerceu o poder de 'chamar os interessados' para a exploração de TV à Cabo. Assim, ocorreram três convocações públicas, duas para o interior (novembro/91) e uma para a Capital (julho/93). Garcia Rubio (1994: 128) destaca que os principais requisitos exigidos pelas autoridades para a exploração do serviço se referiam às condições econômico-

financeiras dos empresários. Entretanto, os dispositivos do decreto referentes à programação e à publicidade não foram precisos nem trouxeram nenhuma exigência sobre a emissão de programas educativos ou programações nacionais, por exemplo.

Segundo Luciano Alvarez (1996: 44), o desenvolvimento institucional da TV e do rádio se dá num panorama caracterizado pela falta de políticas públicas e por uma legislação que não dá conta das exigências de desenvolvimento do meio. O autor cita R. Pais para assinalar que "*la carencia histórica, en el Uruguay, tanto de una política explícita como de una planificación de la comunicación, tiene una de sus manifestaciones mas notorias en la tendencia continuada de construir marcos juridicos incompletos, incoherentes y contradictorios, más por imposición de las circunstancias que por la decisión meditada de enfrentar una regulación adecuada de la comunicación. Actualmente las más importantes normas sobre los medios de comunicación social provienen del período de gobierno de facto, en el cual se outorgou una singular importancia al tema de la comunicación y sus marcos jurídicos*" *(Alvarez, 1996:45).*

Estrutura de Meios

O Uruguai é um país com altos níveis de alfabetização e uma relativa homogeneidade cultural. Tem, na área da cultura, recordes interessantes: um dos percentuais mais altos de leitores de jornais na América Latina e uma altíssima densidade de emissoras. Com 176.000 km2, e mais de 3 milhões de habitantes, a radiodifusão teve uma prematura aparição e um rápido desenvolvimento. O número de aparelhos de rádio e TV é muito alto, e tem grande densidade de telefones por habitante[30] .

A primeira estação de rádio começou a operar em 1922 - dois anos depois da primeira estação do mundo, a KDKA da Westinghouse - e a venda de aparelhos se massificou com a instalação da empresa americana General Electric (Beceiro, 1994: 11). O Uruguai possui o recorde de ter a primeira estação de rádio do mundo – a Radio Pardizábal - que emitiu publicidade comercial (Beceiro, 1994: 19), inaugurando, nos primeiros anos da década de 20, uma modalidade que se estendeu

aos outros meios. A TV demorou mais a aparecer, pois somente em 1956 surgiu o Canal 10, 'Saeta'. A partir de 1961 apareceram outros canais privados.

Em 1963 se instala o canal estatal - canal 5 - ligado ao Sodre, órgão do Poder Executivo que na sua origem chamava-se Serviço Oficial de Difusão Radioeléctrica e é agora chamada Serviço Oficial de Difusão, Rádio, Televisão y Espetáculos. Quando o canal 5 apareceu foram intensas as campanhas dos radiodifusores privados reclamando para que o canal oficial não aceitasse publicidade, e assim não concorresse no mercado pelas verbas publicitárias (Rubio, 1994: 85). Mesmo assim, foi autorizada a emissão de publicidade. O Sodre foi criado pela lei 8.557, de 1929, destinado a *promover "la información y cultura general*" (Jaureguy, 1963). Além de explorar 13 canais de TV - 12 no interior, através do Sistema Nacional de Televisão - 3 rádios AM, 2 OC e 1 FM, o Sodre possui uma Orquestra Sinfônica, um conjunto de Câmara e um corpo de Dança, pois se define como "*el organismo encargado de la radiodifusión de programas culturales por cuenta del Estado, que realiza, además, espectáculos teatrales y cinematográficos* (logo, televisivos também)*, teniendo a su cargo la actividad y el perfeccionamiento de conjuntos orquestales, corales y de ballet*"[31].

Este sistema instalou estações que repetem a programação em onze 'departamentos' (regiões) do interior do país, conseguindo cobrir praticamente todo o território nacional. É, contudo, pouco competitivo em termos de programação. Desde sua origem o Sodre teve que competir com desvantagens notáveis contra os oligopólios privados, a partir das alianças e pressões dos donos da mídia sobre os sucessivos governos, os quais submeteram o sistema estatal de radiodifusão à escassez de recursos financeiros para impedir o seu desenvolvimento e a sua possibilidade de disputar no mercado da comunicação. Isto aconteceu apesar de o sistema estatal ter legalmente preferência em relação aos particulares, em referência à distribuição de freqüências ou canais, instalação e funcionamento (artigo 2 do Decreto-lei 14.670). O Sodre depende do Ministério de Educação e Cultura e mantém-se isolado num espaço privatizado onde não existe televisão educativa nem universitária, sequer regional independente.

Além do Sodre, desenvolveu-se no país uma rede privada para o interior, chamada 'Red Uruguaya de Televisión S.A.-Rutsa', a partir de um acordo comercial entre os três principais canais montevideanos. Integram a rede 19 canais do interior que recebem, via microondas, a programação dos canais da capital, pelo qual essas emissoras apenas produzem programação local. Estas três empresas se associaram no final da década de 70 e princípios de 80, com o advento da TV a cores e o impulso comercial do Campeonato Mundial de Futebol na Argentina, em 1978. A instalação de uma estação de microondas pela Antel facilitou as condições para instalar a rede no interior do país, até então dominado pelas emissões de TV argentina e brasileira. Segundo o contrato, a rede distribui aos canais associados os programas produzidos pelos canais 4, 10 e 12 de Montevideo, através de microondas e de fitas de vídeo, estas, para a programação adicional. O funcionamento da rede prevê um regime de consultas conjuntas - um Conselho integrado por representantes dos assinantes e os produtores montevideanos - sobre a programação. Tais consultas, contudo, não são feitas. A rede foi autorizada a funcionar mediante a Resolução 1.659, de 1980. Contrariando os fundamentos que lhe deram sentido - atender às necessidades comunicativas locais - implica na subordinação dos canais 'independentes' ao domínio hegemônico dos três grandes de Montevidéu. Implica também na expansão, tanto econômica como ideológica, destes últimos, a todo o país[32] .

Em Montevideo se dispõe de quatro canais de TV aberta (um estatal e os três privados já mencionados). Nas fronteiras Leste e Nordeste a programação mais consumida é brasileira, especialmente as redes Globo e Bandeirantes. Na zona sul e litoral oeste a TV argentina é a mais recebida e assistida, embora em menor proporção que na fronteira brasileira. Segundo uma pesquisa conduzida pela Ecos e pela Fundação Neumann, em quase metade dos domicílios do interior se vêm os canais dos países limítrofes. Em cidades como Artigas e Colonia os índices de audiência de emissoras estrangeiras chegam a 95% e 97%, respectivamente.

Soma-se a esta situação de 'invasão' cultural, o fato de que 72% da programação da TV uruguaia é importada - 41% provem dos Estados Unidos, e 17,5% da Argentina. A produção uruguaia é de 28% (Lemez, 1991: 27). Como a

produção de programas locais resulta mais cara, as emissoras acham mais conveniente comprar programas 'enlatados' do exterior. A ausência de programação local tem a ver com - entre outros complexos fatores - a falta de proteção legal à mesma, os custos das produções e a falta de capacidade técnica de realização. Embora existam na legislação uruguaia normas relativas à proteção e promoção dos recursos humanos nacionais[33], os resultados não são alentadores.

Neste sentido, Mario Kaplún assinala que "*con relación a nuestros socios de la futura integración regional, puede decirse que la TV uruguaya ya está viviendo el Mercosur en la versión de los pronósticos más pesimistas, que nos reducen a país meramente consumidor de productos brasileños y argentinos*" (Kaplun, 1996:. 62). Pesquisa realizada por Pallares e Stolovich mostra que "*la concentración de la propiedad de los masivos de comunicación (...) no se manifiesta sólo en relación a la propiedad de los mismos en un país, sino también - y principalmente - en una perspectiva internacional en la cual países pequeños y dependientes, como Uruguay, ocupan una posición subordinada*" *(Pallares & Stolovich, 1991: 25).*

No que se refere ao rádio, há no país 124 estações em funcionamento: 86 AM, 34 FM e 4 OC, das quais 38 (23 AM, 4 de Onda Curta e 11 FM) estão na Capital. Em trâmite de concessão existem 19 emissoras AM (duas em Montevideo) e 19 FM do Sodre, e 10 de particulares, somando 48 nesse processo (Pallares & Stolovich, 1996: 79 e seguintes).

Em verdade, com o consumo de rádio acontece o contrário do que ocorre com a TV. No interior do país, as emissoras de rádio mais ouvidas são as locais, enquanto que nas regiões limítrofes, como Colonia e Rivera, há mais consumo de meios estrangeiros, chegando os percentuais de escuta destes nestas duas cidades a 52% e 44%.

Quanto à estrutura de propriedade dos diferentes meios de comunicação no Uruguai, se observa o predomínio de três grandes grupos econômicos que, por sua diversificação e magnitude, dominam o mercado nacional a partir do desenvolvimento da televisão no país, na década de 50. Nos anos 60 começaram as concessões para a exploração da TV no interior, processo no qual "*los propietarios*

de los 3 canales privados montevideanos fueron incorporando a su ámbito de explotación varios canales del interior, ya sea directamente por medio de concesiones a diversos miembros de la família (ante a falta de impedimentos legais)*, ya sea indirectamente, por medio de testaferros. Se inició así una fase de centralización de capital vinculado a la TV, que alcanzaría sus niveles más altos con la constitución de Rutsa* (em 1981) *y la subordinación a los 'tres grandes' de la totalidad de los canales televisivos del pais. Paralelamente, dirigieron sus inversiones hacia otros medios de comunicación y/o hacia otro tipo de actividades productivas o comerciales, combinando estrategias de 'conglomeración' (diversificación) y de 'integración vertical'. La constitución de la gremial Andebu* (Associação Nacional de Broadcasters Uruguaios) *contribuyó a reforzar la centralización de su poder económico y político. En ese proceso quedaron configurados como grupos económicos, hegemónicos en el complejo de los medios masivos de comunicación*" *(Pallares & Stolovich, 1991: 165).*

Durante a ditadura militar, os três grupos souberam aliar-se para enfrentar o poder da Dinarp, embora sem desafiá-la diretamente. Através de uma política de alianças e 'favores' individuais com membros do governo, conseguiram expandir-se e consolidar-se sem perder o controle dos seus meios. Neste período os grupos se associaram em negócios fonográficos, artísticos, venda de aparelhos de TV, agencias de publicidade, compra de programas enlatados e em todas as áreas vinculadas à comunicação. No final da ditadura, os três grupos começaram a tecer novas alianças com os partidos políticos, mas a competição entre eles gerou divergências que concluíram com a separação do grupo Romay da Andebu, e a quebra de muitos negócios conjuntos. Só a Rutsa continua firme na televisão do interior.

A Andebu, fundada em 1933, agrupa hoje 99 emissoras: 51 de AM, 33 de FM e 15 de TV em VHF (Rubio, 1994: 78). Criada para a defesa dos interesses dos radiodifusores privados, a entidade constitui um forte grupo de pressão[34] . Uma outra entidade, Rami-Associação de Rádios de Amplitude Modulada do Interior, surgiu como uma cisão da Andebu e agrupa 43 rádios do interior do país.

Além dos grupos e associações descritas, existe a 'Cámara Uruguayana de TV Cable', surgida em 1993, por iniciativa dos operadores de cabo independientes, não associados à Equital nem à Andebu, visando formar uma entidade sindical que atuasse em sua defesa. Embora a associação possua cerca de 40 sócios, enquanto grupo de pressão não tem obtido significativos avanços frente ao poder da Andebu.

Defensora da propriedade privada e concentrada dos meios, a Andebu tem-se caracterizado por impedir o desenvolvimento de qualquer iniciativa do Sodre que constitua uma ameaça para o seu monopólio. Desconhece, assim, o fato de que a infra-estrutura tecnológica inicial da televisão, que ajudou a consolidar o império privado, foi produzida graças aos investimentos do Estado (no caso, a estação de microondas da Antel, que permitiu o estabelecimento da Rutsa). Em verdade, a TV uruguaia goza de muitas prerrogativas do Estado, contraditórias com os princípios elementares do liberalismo mercadológico que as emissoras defendem. Assim, por exemplo, não pagam impostos para a compra de equipamento e insumos para o seu funcionamento. E ainda pior, descumprindo o artigo 33 do decreto-lei 734, que permite ao Estado tomar até trinta minutos diários das emissoras para efetuar emissões de 'interesse nacional', em forma gratuita, as campanhas publicitarias 'de *Bien Público'* - sanitárias, etc - que o governo realiza são pagas aos canais. O mesmo ocorre com as campanhas eleitorais dos partidos políticos, nas quais o uso da TV é pago. [35]

Estes são[36] , na ordem de importância econômica, os grupos que dominam o espaço televisivo uruguaio:

- Scheck: vinculado às famílias Scheck, Rodríguez Larreta, Cardoso-Cuenca, Beltrán-Aguiar e Aguirre-Serrato. É dono do Jornal *El Pais,* e *Sociedad Televisora Larrañaga - Canal 12*; *Canal* 2, de Punta del Este; *Canal 10,* de Rivera (junto com os grupos Fontaina-De Feo e Romay Salvo); *Edições de la Plaza; CX 32, Radio Mundo,* TV por assinatura em Montevideo e Rivera; *FM Metrópolis,* situada em Las Piedras, perto de Montevidéu; participa da *Rutsa*.

- Fontaina De Feo: *Canal CXB 10, Saeta* de Montevideo; *Telesistemas Uruguayos S.R.L.*, que explora os *canais 9, de* Rocha e *7,* de Maldonado; *Canal*

10, de Rivera (junto com os grupos Romay-Salvo e Scheck); *Sadrep,* empresa que explora *CX 16, Radio Carve, CX 24, Radio El Tiempo, e XFM*, todas situadas em Montevidéu; participa da *Rutsa.*

- Romay Salvo: *Montecarlo TV, Canal 4; Canal 11,* de Punta del Este*; Canal 8,* de Rosario*; Canal 3,* de Colonia*; Canal 12,* de Fray Bentos*; Canal 10,* de Rivera (junto com os grupos Fontaina-De Feo e Scheck); *CX 12, Radio Oriental, CX 20, Radio Montecarlo* (as duas com sede em Montevideo), canal por assinatura em Montevideo, Colonia del Sacramento e Rivera; participa da *Rutsa;* possui importantes investimentos em agropecuária e é acionista de diversas empresas vinculadas aos ramos de eletrodomésticos, cosméticos e discos.

Estes três grupos dominam pouco mais da metade dos ativos investidos nos meios, e participam da Equital que, como já vimos, é a empresa fornecedora de programas e sinais de satélite para TVs à cabo do interior.

Existem pelo menos três outros grupos:

- Pardo Santayana, dedicado principalmente à exploração industrial e financeira, editores do jornal *La Mañana* e *El Diario;*

- O grupo Moon, de origem coreano-norteamericano, organização internacional de caráter religioso, econômico e político com alguma obscura influencia na política sul-americana, editor do jornal *Ultimas Noticias;*

- TyC Sports, originário da Argentina, concessionário da 890 AM (Sarandí Sport), Rádio Sarandí AM, e Sarandí FM.

Junto a estes grupos coexistem pequenos grupos 'locais', proprietários de meios no interior, de menor peso, que controlam rádios AM, FM e algum canal de TV.

Parte III: Comparando Países. Análise Temática das Regulamentações

Introdução 7

Como vimos na primeira parte deste trabalho, as recentes transformações das economias capitalistas, particularmente o processo de conglomeração e transnacionalização das empresas, e globalização dos mercados, têm provocado profundas alterações na indústria de comunicações e, consequentemente, na legislação do setor. A expansão do pensamento liberal, preconizando a economia de livre mercado e a redução da intervenção estatal, vem gerando uma crescente pressão no sentido da re-regulamentação desta indústria.

As principais conquistas em favor da re-regulamentação têm ocorrido principalmente na área de telefonia e transmissão de dados. O ambiente regulatório da indústria da TV também foi afetado pelo surgimento dos cabos de fibra ótica, das tecnologias digitais e de satélite. No entanto, apenas os serviços de TV à cabo e via satélite estão sendo submetidos às políticas de liberalização do mercado internacional. A radiodifusão ainda permanece sob forte controle do Estado.

Nesta etapa do trabalho analisaremos as convergências, divergências e particularidades contidas nas regulamentações dos serviços de TV dos países signatários do Mercosul Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

No primeiro capítulo abordaremos a missão dos órgãos reguladores que, em nome do Estado, desempenham um papel importante nos processos decisórios da regulamentação da TV. No capítulo subsequente, 'A Presença do Estado', mostraremos que, dada a inexistência de órgãos reguladores constituídos como representação da sociedade, o Poder Executivo dos quatro países exerce um papel decisivo e exclusivo na regulamentação da radiodifusão. A interferência governamental se manifesta sobretudo de três maneiras:

1 - através do controle do acesso e do uso dos serviços de radiodifusão (o governo é responsável pela concessão de licenças por um período de tempo determinado e pela fiscalização do desempenho das concessionárias);

2 - por meio do controle do que pode ou não ser veiculado pelas emissoras (o governo, além de estabelecer normas determinando o conteúdo da programação, impõe restrições à publicidade comercial);

3 - através do estabelecimento de punições para o não cumprimento das obrigações fixadas pela Lei.

Em seguida, no mesmo capítulo, trataremos mais especificamente do controle de propriedade de empresas concessionárias. Mostraremos então que existem muitos dispositivos destinados a frustar o estabelecimento de monopólios e oligopólios, mas não constituem um empecilho à progressiva tendência de conglomeração de grandes corporações nacionais e internacionais na área das comunicações.

No capítulo seguinte, 'Natureza da Radiodifusão', discutiremos a maneira pela qual as regulamentações dos quatro países conceituam a natureza e as finalidades da radiodifusão. Veremos então que em todas elas ressalta-se o caráter educativo, informativo e cultural do rádio e da televisão. É com base nesta conceituação que os governos justificam a interferência do Estado, considerada, em contraposição à ideologia liberal, o meio mais eficaz para a garantia do cumprimento daquelas finalidades. Os conceitos de *bem público* e *interesse público* também são apontados como justificativa para a regulamentação da indústria da TV.

Por fim, no último capítulo nos dedicaremos a analisar o caráter nacionalista que permeia as quatro regulamentações. Atingido fortemente na regulamentação dos serviços de TV a Cabo, que permite um percentual de até 49% de capital estrangeiro na constituição das operadoras daquele serviço, o nacionalismo está em vias de sofrer novo revés, com a aprovação da Lei de Comunicação Eletrônica de Massa, que poderá permitir a presença do capital estrangeiro também na radiodifusão. Neste capítulo final argui-se que a existência de regulamentos nacionalistas nos países que compõem o Mercosul representa um entrave à livre circulação de produtos e capitais, assim como ao fluxo de recursos humanos e bens culturais. No contraponto, argumenta-se fortemente pela manutenção de tal nacionalismo, visto por muitos como um instrumento de preservação das identidades culturais face ao fenômeno da globalização.

Estrutura Regulatória da TV no Mercosul 8

Aspectos Institucionais

Este capítulo faz uma análise das estruturas regulatórias dos países membros do Mercosul, enfocando as principais autoridades e as relações de poder existentes no complexo meio regulador da indústria da TV. Procurou-se não somente indicar as funções dos órgãos reguladores de cada país, como também apontar as principais obrigações dos estados nacionais quanto à radiodifusão.

Quem realmente tem o poder de regulamentar a radiodifusão - mais especificamente, a televisão - na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai? Como atuam estas autoridades? Que grau de autonomia possuem? Como se organizam hierarquicamente? Estas são algumas das questões que este capítulo tenta responder.

Desde já pode-se afirmar que apesar da diversidade cultural e legal existente entre os quatro países, suas estruturas regulatórias são, de maneira geral, bastante semelhantes. Além de concentrar e centralizar o processo regulatório em mãos do Estado, essas estruturas possuem como principais órgãos reguladores organismos derivados do Poder Executivo, não ficando muitas vezes claro onde terminam as funções deste e começam as do órgão regulador.

Nadando contra a maré das tendências mundiais, que aponta para a re-regulamentação da indústria da TV de maneira mais flexível, os estados nacionais que integram o Mercosul apresentam alto grau de interferência e controle dos serviços de radiodifusão como um todo, pelo Poder Executivo. Contudo, eles vêm sendo estimulados pelas dominantes forças liberais, nacionais e internacionais, e também pela notória expansão e sedimentação da economia de mercado, a re-regular a

indústria da TV de forma mais flexível. Exemplo disso é o Brasil, cujo Congresso Nacional já examina projeto pelo qual a radiodifusão e os outros meios de comunicação são abertos ao capital estrangeiro.

A criação de órgãos reguladores é uma consequência do comportamento intermitente e irregular do Governo, segundo defende Robillard (1995). Ele afirma que os Governos vêm sendo solicitados a respeitar limites auto-impostos no seu envolvimento com a radiodifusão e a adotar um sistema independente de regulamentação, algo entre as regras impostas pelo governo central e os ajustes feitos pelo mercado. Contudo, conforme afirma Robillard, a boa vontade dos governos de respeitar limites auto-impostos tem oscilado muitas vezes e a exata distribuição de responsabilidades ainda não é clara.

Com o aparecimento de novos e diversificados serviços na área das comunicações e a afirmação da chamada '*information society*', surge como possibilidade a criação, pelos governos, de novos órgãos reguladores. Serge Robillard explica que esta tendência ilustra a necessidade de todos os sistemas regulatórios se adaptarem às várias transformações que vêm sendo experimentadas no mundo das comunicações.

O conceito de regulamentar aqui utilizado é o mesmo que Sergio Robillard utilizou em seu estudo sobre a regulamentação da TV nos países da Europa. Para ele, o termo *regulamentação da radiodifusão* é normalmente usado para significar o poder de (1) autorizar o funcionamento, monitorar, e controlar o cumprimento das obrigações legais impostas nos contratos de concessão; (2) impor sanções, caso os concessionários não cumpram suas obrigações; (3) organizar e coordenar a radiodifusão; e (4) elaborar normas.

Vale esclarecer que as competências e funções exercidas por cada uma das autoridades abaixo relacionadas são dispostas por lei.

Argentina

Na Argentina, é o Poder Executivo que desempenha papel de órgão regulador, responsabilizando-se pela regulamentação da Lei de Radiodifusão (nº 22.285/80), conforme dispõe o artigo 109 desta. O Comité Federal de Radiodifusión-Comfer,

organismo autárquico, consequentemente subordinado ao Poder Executivo, cumpre, entre outras, a obrigação de aplicar a Lei de Radiodifusão (art.92, Lei 22.285/80). O Comfer tem os seis membros do seu Diretório e o Presidente designados pela Presidência da República (arts.96 e 105, Lei 22.285/80).

Compõem o Comfer representantes do Exército, Marinha e Aeronáutica, Secretaria de Información Publica, Secretaria de Estado de Comunicaciones e associações de concessionários, sendo uma de rádio e outra de televisão.

As principais funções do Comfer e do Poder Executivo são as seguintes:

Poder Executivo

· Regulamentar a Lei de Radiodifusão (art.109, Lei 22.285/80).
· Administrar as frequências (art.3, Lei 22.285/80).
· Orientar, promover e controlar os serviços de radiodifusão (art.3, Lei 22.285/80).
· Conceder licença para prestação de serviços de radiodifusão, por meio de concurso público (art.39, Lei 22.285/80).
· Outorgar licenças para exploração dos serviços de radiodifusão, não podendo, contudo, exceder o número de quatro licenças para uma mesma pessoa física ou jurídica (art.43, Lei 22.285/80).
· Dispor sobre caducidade das licenças (art.86, Lei 22.285/80; art.54, Dec.286/81).
· Aprovar as renovações de licenças propostas pelo Comfer (art. 112, Lei 22285/80; e art.86, Dec. 286/81).
· Autorizar transferências de cotas ou ações das empresas concessionárias de serviços de radiodifusão (art.46, Lei 22.285/80).
· Regulamentar a outorga de créditos para estímulo à radiodifusão (art.104, Lei 22.285/80).
· Designar os membros do Diretório do Comfer (art.105, Lei 22.285/80).
· Aprovar o Plano Nacional de Radiodifusão (art.110, Lei 22.285/80).

Embora não seja explicitamente determinado ao Poder Executivo, a ele cabe também, em nome do Estado Nacional Argentino:

· Promover e prover os serviços de radiodifusão nas zonas de fronteira e fomento, quando não o faça a iniciativa privada (art.10, Lei 22.285/80).
· Assegurar a cobertura máxima dos serviços de radiodifusão no país (art.10, Lei 22.285/80).

Comitê Federal de Radiodifusão

· Aplicar a Lei de Radiodifusão (art.92, Lei 22.285/80).
· Controlar os serviços de radiodifusão, nos aspectos culturais, legais, artísticos, comerciais e administrativos (art.95, Lei 22.285/80).
· Deliberar sobre a elaboração, atualização e execução do Plano Nacional de Radiodifusão (art.95, Lei 22.285/80).
· Intervir no estabelecimento de normas para o uso equitativo dos meios de condução de programas, quando estes forem de uso comum (art.95, Lei 22.285/80).
· Promover o desenvolvimento dos serviços de radiodifusão (art.95, Lei 22.285/80).
· Deliberar sobre licitações para a outorga de licenças (art.95, Lei 22.285/80).
· Verificar o cumprimento das estipulações contidas nos ofícios de condições e nas propostas para a concessão (art.95, Lei 22.285/80).
· Aprovar a denominação das estações (art.95, Lei 22.285/80).
· Supervisionar a programação e o conteúdo das emissões (art.95, Lei 22.285/80).
· Qualificar as estações de forma periódica (art.95, Lei 22.285/80).
· Supervisionar os aspectos econômicos e financeiros dos serviços (art.95, Lei 22.285/80).
· Aplicar as sanções previstas pela Lei e intervir em todo o trâmite sobre caducidade (art.95, Lei 22.285/80).
· Registrar e habilitar pessoal especializado que execute os serviços de radiodifusão; prover a sua formação e capacitação, em conformidade com as normas de harmonização e complementação do sistema educativo nacional (art.95, Lei 22.285/80).

· Conceder licenças para a prestação dos serviços complementares (art.95, Lei 22.285/80).

· Resolver sobre os pedidos de prorrogação das licenças (art.95, Lei 22.285/80). Para assessorar o Comitê Federal de Radiodifusão, foi criada a Comisión Asesora, formada por representantes de todos os ministérios do Governo e da Secretaria de Inteligência do Estado. A Comissão tem caráter não-permanente (arts.96 e 99, Lei 22.285/80).

Brasil

No Brasil, as principais autoridades envolvidas com a regulamentação da TV são, por lei, o Poder Executivo, através da Presidência da República, Ministério das Comunicações e Agencia Nacional de Telecomunicações-Anatel, e o Congresso Nacional. No caso da Radiodifusão, a Anatel administra o espectro eletromagnético, enquanto o Ministério das Comunicações, cujo titular é escolhido e nomeado pelo Presidente da República, atua como órgão regulador.

A Anatel tem um Conselho Diretor de cinco membros, nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal. O Presidente do Conselho é nomeado livremente pelo Presidente da República, dentre os seus cinco componentes. Além do Conselho Diretor, a agencia tem um Conselho Consultivo, integrado por representantes indicados pelo Senado Federal, Câmara dos Deputados, Poder Executivo, entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações, entidades representativas dos usuários e por entidades representativas da sociedade.

Abaixo, seguem listadas as obrigações prioritárias de cada uma destas autoridades:

Presidência da República

· Outorgar concessões e autorizações, para a execução de serviço de radiodifusão regional ou local (art.6 e 29, dec.52.795/63; art.34, Lei 4.117/62).

· Cassar concessões e permissões, após levantamento feito pelo Ministério das Comunicações (art.179, dec.52.795/63; arts.60 e 67, Lei 4.117/62).
· Aprovar diretoria ou gerência de estações radiodifusoras que foram concedidas ou autorizadas (art.28, item 8, dec.52.795/63).
· Instituir ou eliminar a prestação de modalidade de serviço no regime público, concomitantemente ou não com sua prestação no regime privado (art.18, Lei 9472/97).
· Aprovar o plano geral de outorgas de serviço prestado no regime público (art.18, Lei 9472/97).
· Aprovar o plano geral de metas para a progressiva universalização de serviço prestado no regime público (art.18, Lei 9472/97).
· Autorizar a participação de empresa brasileira em organizações ou consórcios intergovernamentais destinados ao provimento de meios ou à prestação de serviços de telecomunicações (art.18, Lei 9472/97).
· Estabelecer limites à participação estrangeira no capital de prestadora de serviços de telecomunicações (art.18, Lei 9472/97).
· Declarar de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, dos bens necessários à implantação ou manutenção de serviço no regime público.

Ministério das Comunicações
· Outorgar permissões (art.6 § 2ºe 32, dec.52.795/63).
· Cassar permissões (art.60, Lei 4.117/62).
· Fiscalizar serviços de radiodifusão (art.9, dec.52.795/63).
· Administrar todo o processo de licitação para exploração dos serviços de radiodifusão (art.10, dec. 52.795/63).
· Promover medidas para instalação e funcionamento de estações radiodifusoras no território nacional (art.3, dec.52.795/63).
· Controlar o uso do espectro eletromagnético (arts.3, 22 e 23, dec.52.795/63).

· Aprovar diretoria ou gerência de estações radiodifusoras (art.28, dec.52.795/63).
· Autorizar modificações do estatuto ou contrato social de radiodifusoras (art.28, item 10, dec.52.795/63; art.38, Lei 4.117/62).
· Autorizar transferências de concessões ou permissões e cessão de cotas ou ações representativas do capital social (art.28, item 10, dec.52.795/63; art.38, Lei 4.117/62).
· Fixar normas técnicas para execução do serviço (art.28, item 13, dec.52.795/63).
· Fiscalizar cumprimento das obrigações das emissoras (art.28, item 17, dec.52.795/63).
· Conceder licença para início da execução dos serviços de radiodifusão (art.42, dec.52.795/63).
· Fixar horários de funcionamento das estações radiodifusoras (art.51, dec.52.795/63).
· Regular as retransmissões (art.78, dec.52.795/63).
· Aplicar multa e suspensão às estações infratoras (art.60, Lei 4.117/62).
· Propor ao Presidente da República valor das taxas para execução dos serviços de radiodifusão (art.121, dec.52.795/63; arts.29, alínea p, e 43, Lei 4.117/62).
· Propor ao Presidente da República extinção de concessões ou permissões, cujos serviços não estiverem funcionando por culpa dos concessionários e permissionários (art.179, dec.52.795/63; art.118, Lei 4.117/62).

Anatel
· Implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações (art.19, Lei 9472/97).
· Representar o Brasil nos organismos internacionais de telecomunicações, sob a coordenação do Poder Executivo (art.19, Lei 9472/97).
· Expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações (art.19, Lei 9472/97).

· Expedir normas e padrões:
  a. a serem cumpridos pelas prestadoras de serviços de telecomunicações quanto aos equipamentos que utilizarem (art.19, Lei 9472/97);
  b. que assegurem a compatibilidade, a operação integrada e a interconexão entre as redes, abrangendo inclusive os equipamentos terminais (art.19, Lei 9472/97).
· Editar ator de outorga e extinção de direito de exploração do serviço, e do direito de uso de radiofrequência e de órbita (art.19, Lei 9472/97).
· Celebrar e gerenciar contratos de concessão e fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções (art.19, Lei 9472/97).
· Controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público, bem como homologar reajustes (art.19, Lei 9472/97).
· Editar atos de outorga e extinção do direito de uso de radiofrequência e de órbita, fiscalizando e aplicando sanções (art.19, Lei 9472/97).
· Expedir e extinguir autorização para prestação de serviço no regime privado, fiscalizando e aplicando sanções (art.19, Lei 9472/97).
· Expedir ou reconhecer a certificação de produtos, observados os padrões e normas por ela estabelecidos (art.19, Lei 9472/97).
· Realizar busca e apreensão de bens no âmbito de sua competência (art.19, Lei 9472/97).
· Deliberar na esfera administrativa quanto à interpretação da legislação de telecomunicações e sobre os casos omissos (art.19, Lei 9472/97).
· Compor administrativamente conflitos de interesses entre prestadoras de serviço de telecomunicações (art.19, Lei 9472/97).
· Reprimir infrações dos direitos dos usuários (art.19, Lei 9472/97).
· Exercer, relativamente às telecomunicações, as competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações da ordem econômica, ressalvadas as pertencentes ao Conselho Administrativo de

Defesa Econômica-Cade (art.19, Lei 9472/97).
· Promover interação com administrações de telecomunicações dos países do Mercosul, com vistas à consecução de objetivos de interesse comum (art.19, Lei 9472/97).

Congresso Nacional
· Deliberar e apreciar sobre concessões ou permissões (Constituição Federal, art.49, inciso XII, arts.30 e 32, dec.52.795/63).
· Dispor sobre telecomunicações e radiodifusão (Constituição Federal, art.48, inciso XII).

De forma geral, é prerrogativa da **União**, como um todo:
· Dispor, com exclusividade, sobre qualquer assunto referente ao serviço de radiodifusão (art.2, dec.52.795/63).
· Autorizar a execução de serviços de radiodifusão (art.6, dec.52.795/63; art.32, Lei 4.117/62).
· Fiscalizar os serviços de radiodifusão (art.9, dec.52.795/63; Arts. 10, inciso II, e 11, Lei 4.117/62).

Paraguai

Por meio da Lei 642 (art. 3), de 1995, o Paraguai designa o Estado Nacional para fomentar, controlar e regulamentar as telecomunicações no país. Para isso, instituiu a Comisión Nacional de Telecomunicaciones-Conatel, entidade autárquica, com personalidade jurídica de direito público. A Conatel, que tem seu presidente e membros nomeados pelo Poder Executivo, desempenha, portanto, a função de órgão regulador da radiodifusão no Paraguai. O mandato do presidente da Conatel coincide com o do presidente da República, fato que demonstra o caráter centralizador da Lei. As relações da Conatel com o Poder Executivo se dão por meio do Ministério de Obras Públicas e Comunicações (art.6, Lei 642/95).

De maneira geral, é responsabilidade da Conatel a regulamentação administrativa e técnica e o planejamento, programação, controle, fiscalização e verificação das telecomunicações no país (art.15, Lei 642/95).

São funções do Poder Executivo e da Conatel:

Poder Executivo

· Designar e destituir presidente e membros da Conatel (arts.7 e 12, alínea C, Lei 642/95).
· Estabelecer regimes tarifários, taxas, direitos e impostos de importação dos serviços de telecomunicações (art.16, alínea g, Lei 642/95).
· Estabelecer regime de segurança nos sistemas de telecomunicações (art.16, alínea h, Lei 642/95).
· Atualizar legislação em matéria de telecomunicações (art.16, alínea t, Lei 642/95).
· Nomear membros do Conselho de Radiodifusão (art.36, Lei 642/95).
· Aprovar regulamento geral de tarifas (art.144, dec.14.135/96).

Comissão Nacional de Telecomunicações

· Ditar os regulamentos sobre telecomunicações (art.6 e 16, Lei 642).
· Aprovar as normas técnicas (art.16, Lei 642).
· Elaborar e aplicar o Plano Nacional de Telecomunicações e o Plano Nacional de Frequências, com o objetivo de regular o livre acesso ao aproveitamento do espectro eletromagnético (art.16, Lei 642).
· Administrar o espectro eletromagnético (art.16, Lei 642).
· Regular e fiscalizar as condições de elegibilidade para as concessões e outorga de licenças e autorizações (art.16, Lei 642).
· Aplicar as sanções previstas na lei e nos correspondentes contratos de concessão, licença e autorização (art.16, Lei 642).
· Estudar e propor ao Poder Executivo os regimes tarifários, taxas, direitos e

impostos de importação dos serviços de telecomunicações e fiscalizar sua aplicação (art.16, Lei 642).

· Propor ao Poder Executivo o regime de segurança nos sistemas de telecomunicações, nos casos em que se declare estado de exceção (art.16, Lei 642).

· Adotar regras para estabelecer padrões técnicos e procedimentos para a aprovação de redes e equipamentos que assegurem que a interconexão, o uso de terminais e outros equipamentos não danifiquem as redes (art.16, Lei 642).

· Estabelecer as bases a que deverão se ajustar os contratos de interconexão, controlar seu cumprimento e ser o árbitro entre as partes, a fim de dirimir eventuais controvérsias (art.16, Lei 642).

· Prevenir condutas anticompetitivas e discriminatórias, e aumentos e reduções artificiais de preços e tarifas (art.16, Lei 642).

· Controlar o cumprimento das condições estabelecidas pelos prestadores de serviço de telecomunicações a seus usuários (art.16, Lei 642).

· Recolher as taxas, direitos e impostos de importação de telecomunicações e supervisionar seu cumprimento (art.16, Lei 642).

· Homologar os equipamentos e sistemas de telecomunicações que se instalem no país (art.16, Lei 642).

· Providenciar o Registro Nacional de Serviços de Telecomunicações (art.16, Lei 642).

· Resolver na instância administrativa as ações interpostas por usuários, prestadores de serviços de telecomunicações ou terceiros interessados (art.16, Lei 642).

· Administrar o Fundo de Serviços Universais, de acordo com as disposições da Lei e suas normas regulamentárias (art.16, Lei 642).

· Assessorar o Poder Executivo acerca do regime de prestação de novos serviços que se introduzam no mercado (art.16, Lei 642).

· Propor ao Poder Executivo a atualização da legislação sobre telecomunicações (art.16, Lei 642).
· Fomentar a investigação e assistência técnica para o progresso e aperfeiçoamento das telecomunicações, estimulando o crescimento da indústria nacional (art.16, Lei 642).
· Aprovar os regulamentos das entidades que prestam serviços de telecomunicações, quando elas se adequam às normas estabelecidas na Lei e em suas regulamentações (art.16, Lei 642).
· Cumprir e fazer cumprir a Lei, sua regulamentação e demais disposições conexas (art.16, Lei 642).

Com poder apenas consultivo, foi criado o Consejo de Radiodifusión, órgão dependente da Comissão Nacional de Telecomunicações (arts.35 e 44, Lei 642). O Consejo de Radiodifusión, além de dirigido pelo presidente da Conatel, tem seus cinco membros titulares nomeados pelo Poder Executivo. Estes titulares representam os concessionários de rádios da capital e do interior; concessionários de estações de televisão; associação de trabalhadores de rádio e televisão; e concessionários de televisão à cabo e teledirigida.

Uruguai

No Uruguai, a Dirección Nacional de Comunicaciones-DNC é o órgão competente para aplicar e fazer cumprir as disposições legais sobre radiodifusão (art.2, Dec. 350/86), cabendo ao Poder Executivo regulamentá-las. Como obrigações principais destas autoridades, relacionam-se as seguintes:

Poder Executivo

· Autorizar instalação e funcionamento de estações radiodifusoras (art.2, dec.734/78).
· Trocar frequências e modificar condições de funcionamento de estações radiodifusoras já autorizadas (art.3, dec.734/78).

· Cancelar autorizações concedidas, quando não forem cumpridos os requisitos de licenças (art.8, dec.734/78).
· Averiguar e avaliar solicitantes de concessão de frequências de radiodifusão (art.8, dec.734/78).
· Autorizar troca de titularidade das autorizações e troca ou transferência de titularidade das ações nominativas de sociedade radiodifusora (art.15, dec.734/78).
· Autorizar doações ou subvenções para as radiodifusoras (art.23, dec.734).
· Estabelecer, na autorização, nome do radiodifusor, localidade da planta emissora, frequência, potência e horário mínimo de funcionamento das estações (art.17, dec.734).
· Fixar importância do depósito de garantia de manutenção da solicitação de concessão (art.8, dec.734).
· Aplicar sanção de suspensão nas emissoras (art.24, dec.734).
· Dispor sobre a integração das estações em cadeias de transmissão simultânea (art.32, dec.734).

Direção Nacional de Comunicações
· Aplicar e fazer cumprir as disposições sobre radiodifusão (dec.350/86).
· Autorizar modificações de equipamentos de transmissão e condições de funcionamento dos mesmos (art.2, dec.734).
· Providenciar eliminação de interferências entre estações radiodifusoras (art.5, dec.734).
· Impor taxas e tarifas (art.8, dec.734).
· Estudar projetos e planos dos solicitantes de concessão de frequências de radiodifusão (art.8, dec.734).
· Fixar condições técnicas para funcionamento das radiodifusoras (art.17, dec.734).
· Fazer inspeção das instalações e funcionamento dos equipamentos técnicos das emissoras (art.18 e 20, dec.734).

· Solicitar ao Poder Executivo suspensão do serviço (art.19, dec.734).
· Fiscalizar emissões, através da gravação de determinados programas (art.31, dec.734).
· Fiscalizar programação completa das emissoras, antes de sua veiculação (art.34, dec.734).

Análise Comparativa

Na análise das tarefas prioritárias desempenhadas pelas principais autoridades responsáveis pela regulamentação da radiodifusão na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, observa-se que há um vasto e variado número de obrigações específicas. No entanto, cinco grandes funções são igualmente previstas em todos os documentos legais apreciados: concessão de frequências, administração e controle do espectro electromagnético, fiscalização dos serviços de radiodifusão, aplicação de multas e sanções, imposição de taxas e tarifas.

Apesar de praticadas por autoridades diferentes, estas cinco funções estão presentes nas regulamentações sobre radiodifusão de todos os países membros do Mercosul.

Quem determina o limite de poder das autoridades e órgãos reguladores, impedindo eventuais abusos e malversação na área da radiodifusão, são os dispositivos sobre direitos e garantias fundamentais, contidos nas Constituições de cada país. A Constituição do Brasil, por exemplo, assegura a liberdade de manifestação do pensamento e o direito de livre acesso à informação, ficando qualquer dos poderes da República submetido a este preceito.

A salvaguarda do pluralismo e o controle qualitativo dos programas são exercidos pelos órgãos reguladores de formas variadas. Quando prevêem a seleção acurada de concessionários de frequências; quando impedem a formação de monopólios de empresas de comunicação, restringindo a posse de muitos canais em mãos de um único proprietário; ou ainda quando controlam a transferência de titularidade das estações radiodifusoras; estão tratando da preservação do pluralismo no setor. Quando fixam horários para emissão de publicidade, e estabelecem a

obrigatoriedade de veiculação de programas educativos, estão se ocupando do controle da qualidade da programação das radiodifusoras.

Apesar da consolidação universal dos princípios do modelo liberal e da economia de mercado, nos países do Mercosul o Estado, direta ou indiretamente, continua sendo a principal autoridade no meio regulador da radiodifusão. Na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai as legislações estudadas mostram que a regulamentação da radiodifusão continua centralizada em organizações do Estado, particularmente os poderes executivo e legislativo. É a elas que caberá encontrar a forma de regulamentar a radiodifusão em dimensão internacional, possibilitando a integração dos países membros do Mercosul entre si e com a indústria cultural mundial.

A Presença do Estado 9

Este capítulo destaca as principais determinações presentes na legislação de cada país, que evidenciam a permanência de forte interferência estatal no ambiente regulatório da TV. Visa-se nele analisar o modo como a regulamentação permite essa interferência. No intuito de facilitar a compreensão, a análise segue a seguinte ordem: primeiramente analisamos o papel central que os governos nacionais assumem na regulamentação, as prerrogativas atribuídas ao Poder Executivo, os critérios utilizados na escolha dos candidatos à concessão, e o poder fiscalizador dos serviços de radiodifusão; em seguida são analisados os dispositivos relativos à programação e à publicidade; por fim, mostramos como os mecanismos de controle estatal se consolidam através da imposição de infrações e penalidades.

Atribuições Gerais do Estado

No mundo inteiro o sistema de atribuição de canais de TV funda-se em atos administrativos de concessão, permissão ou autorização, já que o espectro eletromagnético é considerado um bem público, cuja exploração deve ser coordenada pelo Estado ou por órgãos reguladores aos quais esta condução é atribuída. Nas regulamentações analisadas neste estudo o Poder Executivo detém uma posição privilegiada, na medida em que é dele, nos países do Mercosul, a prerrogativa de outorgar as concessões.[37] Apenas no Brasil o Congresso Nacional participa do processo, homologando as concessões feitas pelo Presidente da República ou pelo Ministro das Comunicações[38] e aprovando a não renovação de concessões. Na Argentina a função correspondente à do Ministério brasileiro é desempenhada pelo Comité Federal de Radiodifusión[39] , órgão cuja direção colegiada é designada pelo Poder Executivo. No Paraguai, todas as medidas são tomadas pela Comissión Nacional de Telecomunicaciones, dirigida por cinco membros designados pelo Poder Executivo[40] .

Deve-se ressaltar que no Brasil a possibilidade de reverter esse quadro regulatório ficou ainda mais difícil a partir de 1988. A determinação que atribui ao Presidente da República a competência de conceder os canais de TV tornou-se dispositivo constitucional e portanto só pode ser alterada se a Constituição for submetida à revisão[41].

Nos quatro países o espectro eletromagnético é de domínio público, sob administração do Estado. Dessa forma, as estações radiodifusoras não detêm direito de posse sobre as freqüências que lhes são consignadas[42].

A questão das renovações das concessões na legislação brasileira merece um destaque especial, na medida em que não tem paralelo na regulamentação dos outros países e constitui um instrumento de reforço da autoridade do Parlamento Nacional. O artigo 223 da Constituição de 1988 condiciona a não renovação de quaisquer concessões ao voto de dois quintos dos parlamentares. Na prática, isto significou tornar quase impossível não renovar uma concessão: "*Primeiro porque muitos parlamentares são concessionários de emissoras de rádio e TV; segundo porque se já é muito difícil reunir dois quintos deles para deliberar sobre questões não vitais para o país ou para seus interesses partidários, muito mais difícil ainda será juntá-los para deliberar contra seus interesses pessoais. Além disso, mesmo sendo o quorum conseguido, é difícil imaginar a maioria esmagadora dos parlamentares votando contra si próprios ou seus colegas.*" (Jambeiro, 1996).

O Estado também se reserva privilégios na execução dos serviços de radiodifusão. No Uruguai a Lei estabelece que o Servicio Oficial de Radiodifusión (Sodre) goza de preferência sobre os particulares tanto na consignação de canais, como no que se refere às condições de instalação e funcionamento *(Lei 14.670/77, art. 2)*. A legislação brasileira dá preferência às pessoas de direito público interno e às universidades (Lei 4.117/62, art. 34, parágrafo 2). No Paraguai, no entanto, a regulamentação assegura a igualdade de acesso entre todos os pretendentes ao uso e à prestação dos respectivos serviços (Lei 642/95, art. 2).

Nesse aspecto a legislação argentina é diferente das demais. O Estado evita a exploração direta, atuando somente em áreas de fomento e fronteira, nas quais a

atividade privada não preste o serviço (art. 10 Lei 22.285/80). Mas isto somente em casos extremos porque a legislação incentiva a exploração comercial nestas áreas por meio de isenção de pagamento de impostos e de facilidade de créditos (art. 100 e 104 da Lei 22.285/80).

Considerando que os serviços de radiodifusão são caracterizados como de interesse público, o ato de concessão é um pacto de confiança entre o Estado e os concessionários. O primeiro certifica-se da idoneidade moral e econômica destes últimos e lhes concede o direito de explorar um canal de TV em benefício próprio, desde que garantam cumprir as obrigações estabelecidas na Lei.

No Uruguai, por exemplo, o requerente da concessão deve apresentar um informe pormenorizado sobre seus planos e projetos em relação à maneira de encarar a exploração da radiodifusão. Ele deve informar o horário mínimo de funcionamento, a programação, os enfoques, a filosofia e os objetivos, sendo posteriormente submetido ao exame da Dirección Nacional de Comunicaciones *(Dec.734/78, Art.8, 'g')*. A legislação uruguaia também determina que os diretores, gerentes e demais responsáveis pela condução e orientação da emissora, preencham os mesmos requisitos exigidos dos solicitantes da concessão (Dec.734/78, Art.11). Além disso o pretendente à concessão deve declarar formalmente que aceita a forma de governo estabelecida na Constituição do país (Decreto 350/86)[43].

Exercendo seu poder regulatório, o governo chega a intervir até mesmo na designação dos profissionais que devam ocupar os principais cargos nas estações radiodifusoras. A nomeação da diretoria e da gerência das empresas de TV, no Brasil e na Argentina, deve ter a aprovação, respectivamente, do Ministério das Comunicações e do Comité Federal de Radiodifusión[44].

A execução dos serviços de radiodifusão é diretamente supervisionada pelos órgãos reguladores de cada país. De acordo com as legislações do Brasil e do Paraguai as concessionárias são obrigadas a facilitar a fiscalização e fornecer todas as informações que lhes forem solicitadas[45]. A regulamentação brasileira ainda destaca que para cada espécie de serviço de radiodifusão corresponderá uma concessão ou

permissão distinta, que será considerada isoladamente para efeito de fiscalização (Dec.52.795/63, Art.18).

No Paraguai os detentores de concessão também devem estabelecer mecanismos eficientes de recepção de queixas e reparação das falhas, informando, em seguida, à Comisión Nacional de Telecomunicaciones o número de reclamações, assim como o resultado das providências tomadas (Lei 642, Art.84). Esta medida é importante pois permite a participação da sociedade, mesmo que muito pequena, na fiscalização dos serviços de radiodifusão.

No Uruguai a legislação determina que quando surgirem inconvenientes à fiscalização da DNC, a Justiça e a Força Pública podem ser chamadas a intervir. Nesses casos a comprovação de resistência por parte dos concessionários ocasiona a suspensão imediata das emissões.

Os órgãos reguladores também devem ser consultados no caso de qualquer modificação de equipamentos que possa afetar as condições técnicas das estações. A preocupação em evitar interferências técnicas recebe um tratamento especial na regulamentação, já que é em função da ocorrência destas que se origina outro tipo de interferência, a governamental. Além de não ser possível a realização de duas transmissões na mesma freqüência, a obtenção de uma boa recepção pressupõe a existência de um espaço livre isolando cada sinal no espectro eletromagnético. Dessa forma o Estado deve administrar o uso ordenado do espectro a fim de garantir a qualidade das emissões de TV.

No Brasil, por exemplo, o Ministério das Comunicações pode restringir o emprego de uma nova freqüência, visando evitar interferências e tirar melhor proveito das que já tenham sido consignadas (Dec.52 795/63, Art.22) . Além disso, as freqüências podem ser substituídas ou submetidas à revisão, por motivo de ordem técnica, defesa nacional ou necessidade dos serviços federais (Dec.52.795/63, Art.23). A legislação determina a interrupção imediata das irradiações das emissoras caso seja observada interferência prejudicial (Dec. 52.795/63, Art.49). O Ministério das Comunicações também se encarrega do estabelecimento de normas e especificações

para a fabricação e uso de quaisquer instalações ou equipamentos elétricos que possam vir a causar interferência nas transmissões (Dec. 52.795/63, Art.50) .

Em determinadas circunstâncias, os serviços de radiodifusão também podem ser utilizados no sentido de colaborar com as necessidades de segurança nacional, a exemplo do que a legislação brasileira estabelece no artigo 64 do Decreto 52.795/63: "*Durante estado de sítio ou em caso de calamidade pública, tendo em vista as necessidades da segurança nacional, a execução dos serviços de radiodifusão, em todo o território nacional, ficará sujeita às normas que forem expedidas.*"

O artigo 87 do mesmo decreto acrescenta que "*na preservação da ordem pública e no interesse da segurança nacional, as emissoras de radiodifusão poderão ser convocadas para a formação de redes, visando à divulgação de assuntos de relevante importância*".

No caso da cabodifusão brasileira, a Lei do Cabo (8.977), especificamente no Capítulo I (Dos Objetivos e Definições) e no Capítulo IX (Da Proteção ao Serviço de Radiodifusão), faz referências ao controle dos sinais de comunicação eletromagnético, estabelecendo que o Serviço de TV a Cabo terá por base uma política que deverá buscar sua integração ao Sistema Nacional de Telecomunicações, devendo-se valorizar a participação da Anatel (que atua como principal órgão regulador), do setor privado e da sociedade em regime de "*cooperação e complementaridade*". Nos regulamentos e normas sempre deverá ser levado em consideração que o serviço de radiodifusão sonora e de imagens "*é essencial à informação, ao entretenimento, à educação da população*"; sendo assim, deve "*adotar disposições que assegurem o contínuo oferecimento do serviço ao público*" (art. 38). Dentre os objetivos do serviço de TV a Cabo está a promoção da cultura universal e nacional, da diversidade de fontes de informação, do lazer, do entretenimento, da pluralidade política e do desenvolvimento social e econômico do país (Art. 3°).

O art. 4° da Lei 8977, no seu parágrafo primeiro, garante o caráter essencialmente privado da operação do serviço, além de listar as noções que devem orientar a formulação de políticas e o desenvolvimento do serviço (Rede Única, Rede

Pública, participação da sociedade, operação privada e coexistência entre as redes privadas e das concessionárias de telecomunicações).

Todos os serviços de comunicações brasileiros estão subordinados à Anatel exceto a radiodifusão que segue regulada pelo Ministério das Comunicações.

No Brasil, o processo de concessão fica a cargo da Anatel. É ela quem deve outorgar as concessões, permissões, licenças e autorizações; fiscalizar a prestação do serviço e determinar os parâmetros técnicos, exercendo inclusive controle sobre as finanças, definindo os níveis tarifários.

A legislação argentina, por sua vez, dá margem a uma maior intervenção governamental, e aborda o assunto da seguinte forma no artigo 7º da Lei 22.285/80: "*Los servicios de radiodifusión deberán difundir la información y prestar la colaboración que les sea requerida, para satisfacer las necesidades de la seguridad nacional. A esos efectos el Poder Ejecutivo podrá establecer restricciones temporales al uso y la prestación de todos los servicios previstos por esta Ley.*"

Programação e Publicidade

A regulamentação da TV interfere também no conteúdo da programação. Particularmente nas legislações do Uruguai da Argentina e do Paraguai ainda permanecem determinações originárias das ditaduras militares por que passaram ambos os países. No Paraguai, por exemplo, controle governamental da programação prever a obrigatoriedade das concessionárias apresentarem a programação à CONATEL. No Uruguai a regulamentação é tão anacrônica e absurda que não eliminou o artigo que exige que as emissoras entreguem sua programação semanal à Direción Nacional de Comunicaciones com sete dias de antecedência da emissão de qualquer programa; e comuniquem as modificações até 24 horas antes da data da transmissão *(Dec.734/78, art. 34)*.

O artigo 31 do Decreto 734 também determina que as emissoras são obrigadas a gravar determinados programas, por solicitação da DNC. Além disso, estão compulsoriamente obrigados a gravar: (1) programas em idioma estrangeiro; (2)

informativos; (3) comentários, entrevistas polêmicas ou diálogos que contenham informação sobre a política e a problemática nacional e internacional. A gravação dos primeiros, com a tradução correspondente, deverá ser conservada por dez dias. Os demais serão arquivados durante cinco dias.

Na Argentina o Comité Federal de Radiodifusión pode ordenar a suspensão preventiva de qualquer programa que a princípio constitua violação da Lei *(Lei 22.285/80, Art.89)*. Tal medida é arbitrária e repressora, na medida em que institui a censura dos programas sem, no entanto, especificar os casos de violação que ocasionariam a suspensão.

No Brasil o controle é exercido sempre posteriormente a emissão, sendo os radiodifusores responsabilizados pelos excessos cometidos. A Lei de Imprensa brasileira 5.250/67 estabelece que "*as empresas permissionárias ou concessionárias de serviços de radiodifusão deverão conservar em seus arquivos, pelo prazo de 60 dias, e devidamente autenticados, os textos dos seus programas, inclusive noticiosos. Os programas de debates, entrevistas ou outros que não correspondam a textos previamente escritos, deverão ser gravados e conservados pelo prazo, a contar da data da transmissão, de 20 dias, no caso de permissionária ou concessionária de emissora até 1 kw, e de 30 dias, nos demais casos*" *(Art.58).*

O artigo 18 da Lei 22.285/80 da Argentina especifica o tratamento que deve ser dado à informação:

"La libertad de información tendrá como únicos límites los que surgen de la Constituición Nacional y de esta Ley. La información deberá ser veraz, objetiva y oportuna. El tratamiento de la información por su parte, deberá evitar que el contenido de ésta o su forma de expresión produzca conmoción pública o alarma colectiva. La información no podrá atentar contra la seguridad nacional ni implicar el elogio de actividades ilícitas o la preconización de la violencia en cualquiera de sus manifestaciones. Las noticias relacionadas con hechos truculentos o repulsivos, deberán ser tratadas con sobriedad, dentro de los límites impuestos por la información estricta".

Considerando que a Lei foi promulgada no período da ditadura, infere-se que o dispositivo acima dá margem à censura, impedindo a divulgação das ações 'truculentas e repulsivas' cometidas pelos próprios militares.

No Paraguai, os programas de interesse nacional devem ser transmitidos pelos canais do Sistema de Círculo Fechado de Televisão a cores por Cabo. Sendo que os programas difundidos devem constituir-se em um alto grau de expoente cultural, difundindo valores culturais e visando o desenvolvimento do nível moral e intelectual da população. Os programas devem, assim, buscar contribuir para a formação e consolidação da unidade espiritual da Nação, em harmonia com a política do Governo em relação a educação e cultura públicas. Para a retransmissão de sinais de Tv a Cabo, de uma ou mais estações de TV aberta, estas devem obter a permissão do proprietário dos programas e a autorização do Organismo Oficial Competente para sua difusão. O serviço de radiodifusão do estado é realizado pela Sub-Secretaria de Informações.

A estação de radiodifusão do Estado, situada em região onde não exista estação privada, poderá retransmitir, sem encargo, programas de qualquer estação de radiodifusão privada. Os programas de radiodifusão de freqüência com destino ao exterior serão realizadas pelo Estado, sendo que as estações privadas só poderão prestar este serviço mediante autorização especial do Organismo Oficial Competente (Dec. 9892/95 Art. 32 .4 , 177,178,179).

No que se refere aos programas veiculados pelas TVs educativas, o Decreto 236/67 do Brasil impõe a seguinte limitação: "*Art.13 - A televisão educativa se destinará à divulgação de programas educacionais mediante a transmissão de aulas, conferências, palestras e debates*"**.** Esta medida não reconhece as diversas possibilidades oferecidas pelo meio, restringindo o formato dos programas às modalidades convencionais de ensino.

O Estado também interfere na vida econômico-financeira das emissoras, na medida em que delimita o tempo destinado à publicidade em suas programações. As legislações do Brasil e do Uruguai fixam o limite de 15 minutos de anúncios a cada hora de transmissão, ou seja 25% do total da programação diária.[46] No Uruguai as

empresas situadas fora do departamento de Montevidéu podem utilizar até 30% da programação com anúncios publicitários, o que só é permitido às outras estações em períodos de incremento comercial.[47] No entanto, nesse país os limites à publicidade não têm validade na prática e são ignoradas pelas empresas de TV.

No caso do Paraguai, as estações de radiodifusão devem realizar emissão de publicidade comercial sempre que o caráter e a forma da publicidade, assim como sua percentagem com relação ao total de horas do serviço, não venham a afetar a qualidade e a hierarquia dos programas. Os espaços de publicidade devem ser negociados diretamente com os anunciantes ou com as agências de publicidade. Uma característica importante, em relação à publicidade no Paraguai, é que o monopólio dos espaços de publicidade de uma estação de radiodifusão é proibido, sendo que as emissões de caráter publicitário (assim como político, gremial ou religioso) não podem predominar na programação. Contradizendo, assim, as finalidades[48] do serviço de radiodifusão (Dec.9892 - Arts.186 itens h, i, j - 187).

A legislação argentina é menos generosa, estabelecendo um percentual de 20%. Além disso, ao contrário dos outros dois países, na Argentina a promoção de programas da própria emissora é computada como propaganda. Nesse aspecto o controle governamental é mais rígido como pode ser observado na determinação que obriga as concessionárias a contratar somente os anunciantes e as agências de publicidade previamente registradas no Comité Federal de Radiodifusión[49].

No que se refere às emissoras diretamente vinculadas ao Estado, o Brasil proíbe a veiculação de publicidade ou mesmo de patrocínio nas TVs[50]. Na Argentina, ao contrário, é permitida a emissão de publicidade na televisão oficial do Estado, a 'Argentina Televisora Color' (Lei 22.285/80 art.114). O Uruguai também permite a veiculação de anúncios na TV pública, embora isto não esteja previsto na legislação. É importante ressaltar que 20% da publicidade oficial daquele país é exclusivamente destinada ao Sodre, o serviço estatal de radiodifusão. O Paraguai não possui nem jamais possuiu TV estatal.

De acordo com a Constituição do Brasil a propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, medicamentos e terapias, está sujeita a restrições legais e deve

conter, quando necessário, advertências sobre os malefícios decorrentes de seu uso (Const./88, Art.220, parágrafo 4). A legislação Argentina, por sua vez, proíbe a transmissão de anúncios que: (1) Incluam excessos de volume ou de velocidade de imagens e de expressão oral; (2) refiram-se a produtos medicinais cuja venda não tenha sido previamente autorizada pelo órgão competente da saúde pública ou cujo expêndio só tenha sido autorizado via receita; (3) promovam programas para maiores dentro do horário de proteção ao menor, através da transmissão de imagens ou cenas que despertem reações ou expectativas inconvenientes ou constituam uma apelação abusiva à credulidade *(Dec. 286/81, Art.4)*.

No Brasil, o controle governamental da programação dos serviços de TV a Cabo está centrado em duas vertentes:

1- Na garantia da multiplicidade da oferta, através do estabelecimento da obrigatoriedade do fornecimento dos canais básicos de utilização gratuita e dos canais destinados a prestação eventual e permanente de serviços; e,

2- na implementação de políticas econômicas voltadas para o desenvolvimento privado deste serviço, através da garantia da liberdade programática (canais de livre programação), onde a intervenção governamental, em relação a controle dos programas, é quase inexistente, estando a critério da operadora a escolha da programação.

Os mecanismos de proteção ao menor recebem uma atenção especial na Argentina. Os programas para maiores de 18 anos, assim qualificados por autoridade competente, não podem ser exibidos. A Lei também determina que os programas destinados especificamente a jovens e crianças *deverão* "*adecuarse a las necesidades de su formación*" *(Lei 22.285/80, Art.17)*.

No Brasil o estado apenas informa a natureza dos programas, as faixas etárias a que sua exibição não é recomendada, e os horários em que sua apresentação se mostre inadequada *(Const./88, Art.220, parágrafo 3, I)*. Segundo a Constituição, a Lei federal também deve estabelecer meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas e da propaganda de produtos que

lhes provoquem algum tipo de dano *(Const./88, Art.220, parágrafo 3, II)*. No entanto, este dispositivo até hoje não foi regulamentado.

Infrações e Penalidades

O controle estatal sobre os serviços de radiodifusão é assegurado em última instância através da punição dos abusos cometidos pelas estações radiodifusoras. As legislações analisadas prevêem as penas de multa, suspensão e cassação. No Paraguai, Uruguai e Argentina, o 'llamado de atención' e o 'apercibimiento' são incluídos como sanções. Apesar destas punições não aparecerem formalmente discriminadas na legislação do Brasil, o parágrafo 1º do artigo 59 da Lei 4.117/62 fixa que "*nas infrações em que, a juízo do Ministério das Comunicações não se justificar a aplicação de pena, o infrator será advertido, considerando-se a advertência como agravante na aplicação de penas por inobservância do mesmo ou de outro preceito desta Lei*". A gravidade da falta, os antecedentes da entidade faltosa e os casos de reincidência específica também são levados em consideração na definição das penalidades.

Segundo a legislação brasileira os responsáveis pela condução das emissoras também podem sofrer detenção de 1 a 2 anos e os operadores profissionais ou amadores, punidos com a suspensão de seus certificados *(Lei 4117/62, Art.58)*. Na Argentina os 'actuantes' podem ser penalizados com suspensão (proibição de atuar na emissora de radiodifusão por um período de 30 dias a 5 anos) ou com a cassação da habilitação prevista no artigo 88 da Lei 22.285/80: "*La inhabilitación de actuantes consistirá en la prohibición de actuar en cualquier estación de radiodifusión hasta un máximo de treinta años*". Deve-se ressaltar que segundo o artigo 56 do Decreto 286/81 são considerados 'actuantes' as pessoas que habitual ou acidentalmente, apresentem, conduzam, interpretem ou participem de programas ou anúncios publicitários. Ou seja, o Estado através dessa norma institui o controle sobre qualquer pessoa que apareça na televisão.

No Paraguai o estabelecimento da pena de cassação prevê a unanimidade de votos dos membros da Comisión Nacional de Telecomunicaciones.

A lei argentina difere das demais ao introduzir, através do art. 84, da Lei 22.285/80, a suspensão da publicidade: "*La suspensión de publicidad importará la prohibición de transmitirla desde una hora hasta treinta días de programación*". A principal inovação da regulamentação argentina é, no entanto, a inclusão no artigo 90 da Lei 22.285 de disposição que obriga as emissoras a comunicar ao público as sanções impostas pelo Comité Federal de Radiodifusión, quando se tratar de suspensão de publicidade, suspensão dos 'actuantes', cassação da habilitação ou suspensão dos programas. A não obediência desse dispositivo é considerada falta grave[51].

No caso específico da TV a cabo brasileira, as penalidades podem variar de advertência à multa e até a cassação da concessão[52] , de acordo com as circunstâncias, com a graduação e com a reincidência específica dos casos. Cabe à Anatel notificar o Ministério das Comunicações sobre as infrações constatadas na fiscalização, devendo o mesmo notificar a concessionária, dentro do prazo de 15 dias, para a mesma preparar a defesa. A pena de cassação só é colocada em prática após sentença judicial (Cap. X Art.41 Parágrafo Único).

As penas de multas[53] podem variar de 10% do preço da outorga na proposta, descontado do valor da perda da garantia, até 05 (cinco) vezes o valor ofertado pela outorga. Pode também ocorrer suspensão temporária e impedimento de contrato com o Ministério das Comunicações, sendo que o tempo máximo de cassação é de 02 (dois) anos , de acordo com a Minuta de Edital de TV a Cabo/97 (item 13.2 alínea c).

No que se refere à infrações e penalidades, a legislação do Brasil é sem dúvida a mais extensa e minuciosa, definindo a sanção a ser aplicada à cada infração praticada. No Paraguai apenas os casos considerados faltas graves são discriminados com suas respectivas punições. Os outros países não revelam a mesma preocupação com a precisão, permitindo que o Estado intervenha de modo arbitrário.

Controle de Propriedade

As legislações dos países do Mercosul limitam, em alguns dos seus artigos, o número de licenças concedidas a uma só pessoa. A existência destes dispositivos legais revela a preocupação quanto à formação de monopólios e oligopólios de meios de comunicação. A Constituição brasileira de 1988 diz, no art. 220, quinto parágrafo, que "*Os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente ser objeto de monopólio ou oligopólio*". Semelhante mas não tão clara disposição já estava presente no artigo 12 parágrafo 7 do Dec. 236/67[54], que alterou a regulamentação da radiodifusão.

Neste aspecto a Argentina constitui exceção em relação aos demais países do Mercosul. A Lei 23.696, chamada Lei de Reforma do Estado, aboliu a norma presente no artigo 45 da Lei 22.285, que proibia a propriedade de várias empresas pelo mesmo grupo.

O artigo 43 da Lei 22.285 da Argentina permite que uma pessoa tenha direito a, no máximo, quatro licenças para explorar os serviços de radiodifusão. O Decreto paraguaio 9.892/95 dá direito a um mesmo licenciatário explorar apenas uma estação de televisão. No entanto, embora não tenha sido formalmente revogado, esse decreto perdeu a validade com a promulgação da Lei 642. De acordo com esta última cabe à Conatel fixar o número de licenças concedidas a uma pessoa física. Nesse aspecto a lei paraguaia dá margem à concentração de meios e confere à Conatel um poder arbitrário e discriminatório. Na legislação uruguaia está determinado que uma pessoa não pode ser beneficiada com mais de três freqüências[55].

Além de proibir a formação de redes o Decreto-Lei brasileiro 236/67 estabelece que cada entidade só poderá ter concessão para executar serviços de radiodifusão em dez estações em todo o país, sendo no máximo cinco em VHF e duas por estado. Para contornar esta norma legal as redes de televisão utilizam como alternativa as afiliadas. Elas estabelecem acordo operacional no qual a emissora principal pode ter ou não participação societária e a afiliada se obriga a seguir as determinações técnicas, financeiras e de programação da principal (Almeida & Araujo, 1995: 182).

A Lei 8.977 estabelece que nenhuma norma pode contrariar o princípio de multiplicidade da oferta do serviço. A livre concorrência é um conceito que permeia as políticas públicas para o setor de telecomunicações. O Decreto 2206/97, que regulamenta a Lei 8.977, atribui ao Ministério das Comunicações o estabelecimento de normas que venham a coibir abusos de poder econômico e que promovam e estimulem a livre concorrência (art. 8, IV e V). No Decreto 2.338, que regulamenta a Anatel, dentre as atribuições da agência está a de garantir a competição e a de "*impedir a concentração econômica no mercado, restrições, limites ou condições a empresas ou grupos empresariais quanto à obtenção e transferência de concessões, permissões e autorizações*" (Art.17 item III). A função do Estado de garantir a diversidade empresarial no setor também está presente nos outros marcos normativos relacionados ao serviço de TV a cabo, como a Lei Geral de Telecomunicações (Artigos 2, 5, 6, 7, 70, 71, 126, 127 e 129), a Norma do Serviço de TV a cabo e os editais para novas licitações de 1997.

O controle da propriedade das concessionárias também está orientado pelos dispositivos que restringem as condições de participação de grupos ou empresas, através dos limites de áreas para prestação de serviços[56], da proibição de práticas monopolistas e dos limites à propriedade cruzada.

Ainda que as leis estabeleçam artigos contra a formação de monopólios e a concentração de meios, as empresas beneficiadas com concessões sempre encontram uma maneira de burlar as normas legais. No Brasil existem dois casos históricos, embora não únicos: 1) os Diários e Emissoras Associados, que pertenciam a Assis Chateaubriand, e que reuniam revistas, jornais, emissoras de rádio e TV, agências de notícias e de publicidade, editoras, entre outras, um conglomerado multimídia que dominou o mercado até meados dos anos 60; e 2) as Organizações Globo, um conglomerado que concentra suas atividades na exploração de TV aberta e por assinatura e que reúne empresas de rádio, revistas, agências de notícias, etc.

Limitações ao Uso das Concessões

As legislações brasileira, uruguaia, paraguaia e argentina contêm diversos artigos limitando as ações das emissoras em relação à transferência tanto de cotas e ações quanto de licenças.

O Código Brasileiro de Telecomunicações, no artigo 38, alínea 'g', estabelece restrições quanto à participação de uma mesma pessoa na direção de mais de uma empresa de radiodifusão, numa mesma localidade. Da mesma forma, uma pessoa não pode exercer função de diretor ou gerente de empresa concessionária de radiodifusão se estiver gozando de imunidade parlamentar ou de foro especial (art. 38, § único). Isto significa que um deputado, por exemplo, pode ser proprietário de uma concessionária mas não pode exercer cargo de direção na mesma. Estas determinações foram posteriormente ratificadas pelo artigo 14 parágrafo 3 do Regulamento 52.795/63 e pelo artigo 12 parágrafos 3 e 5 do Decreto-Lei 236/67.

Uma outra norma foi instituída pelo artigo 222, parágrafos 1 e 2 da Constituição brasileira de 1988, e refere-se à participação de pessoa jurídica no capital social da empresa de radiodifusão. De acordo com esse dispositivo constitucional, somente partidos políticos e sociedades cujo capital pertença com exclusividade e seja nominal a brasileiros podem participar do capital de empresas concessionárias. Mesmo assim, não terão direito a voto, e sua participação não poderá ser superior a 30% do capital.

A lei uruguaia não deixa clara a proibição quanto à participação de uma mesma pessoa em outra estação de radiodifusão. O artigo 8, alínea h, do decreto 734/78, tem a seguinte redação: "*Declarar si tienen participación en otras estaciones de radiodifusión y en caso afirmativo indicarla detalladamente*".

Na legislação paraguaia não existe nenhum artigo limitando a participação de proprietários ou dirigentes em outras empresas de radiodifusão.

Os órgãos reguladores são bastante expressivos em todas as legislações quando tratam da transferência de licenças, de cotas ou ações. Qualquer modificação na direção das empresas radiodifusoras necessita de prévia autorização desses órgãos.

No Uruguai estas determinações são expressas no artigo 15 do decreto 734/78, que diz ser terminantemente proibida a transferência de titulares sem a autorização do Poder Executivo[57] . No Paraguai, as normas relativas à transferência são encontradas tanto na lei quanto no decreto que a regulamentou. Conforme o artigo 63 do Decreto 14.135 transferência de cota ou ação, ou alteração de diretoria não podem ser realizadas antes da instalação e funcionamento da estação e sem prévia autorização *da Comisión Nacional de Telecomunicaciones*[58] .

A lei Argentina é mais rigorosa que as demais, uma vez que estabelece que as ações ao serem transferidas têm que ser nominativas, e após autorização do Comité Federal de Radiodifusión, ou do Poder Ejecutivo Nacional (art. 46, alínea f, Lei 22285). Quanto à transferência de licenças, a lei é taxativa: são intransferíveis e se adjudicarão a uma pessoa física[59] .

Em se tratando do prazo para concessões, as legislações dos quatro países estabelecem prazos semelhantes, diferindo apenas quanto à sua prorrogação. No caso do Brasil, os artigos 27 e 177 do Decreto 52.795/63 dizem que o prazo de concessão é de quinze anos para o serviço de radiodifusão, renovável pelo mesmo período. Na Lei argentina o prazo é igual ao do Brasil, porém é estabelecido que as empresas localizadas nas áreas de fronteira e fomento explorarão o serviço por um período de 20 anos, prorrogável em ambos os casos uma única vez por dez anos. Já o Paraguai reduz o prazo de concessão para dez anos, mantendo o mesmo tempo de prorrogação da Argentina [60].

O caso do Uruguai é totalmente ímpar em relação às demais Leis, uma vez que não há prazo determinado por Lei nem por outros regulamentos (Rubio, 199 : 117). Fica então subtendido que as licenças para radiodifusão são vitalícias, só podendo ser suspensas ou cassadas nos casos de infração à lei.

No Brasil, o processo de concessão para exploração dos serviços de TV a Cabo cabe à Anatel. É ela que efetiva a outorga pelo prazo de 15 anos, que poderá ser renovado por períodos sucessivos e iguais. A Anatel é subordinada ao Ministério das Comunicações, sendo dela a função de órgão regulador das telecomunicações,

devendo elaborar políticas para o setor, visando o interesse público e o desenvolvimento das telecomunicações, assim como fiscalizar a execução dos serviços prestados.

Consta como critério para concessão de TV a Cabo que deve ser apresentado "*IV- a prova de que, pelo menos, 51% do capital social com direito a voto pertença a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos ou a sociedade sediada no País, cujo controle pertença a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos*" (Lei 8.977, Art. 7). O interessado deve comprovar qualificação técnica, financeira, e jurídica, através da comprovação do cumprimento de todas as exigências operacionais dentro do prazo estabelecido. Os candidatos a operar o serviço não podem, também, ser proprietários de empresas que tenham tido a concessão cassada há menos de cinco anos, nem gozar de imunidade parlamentar ou qualquer outro foro especial (Decreto 2206/97, Arts. 20, 21, 22, 23 24,25 26 e 27).

As renovações das concessões são feitas desde que a operadora comprove que atendeu às exigências da concessão e que venha a atender às exigências técnicas e econômicas visando a modernização do sistema. Cabe também à Anatel a regulamentação dos procedimentos para renovação dos serviços, devendo a solicitação da renovação ser feita no mínimo 24 meses antes do término do prazo de concessão. A renovação pode significar o pagamento de uma taxa pelo direito de continuar a explorar o serviço. A Anatel pode "*iniciar novo processo de outorga de concessão para a exploração do Serviço de TV a Cabo, caso não se chegue a um acordo até doze meses antes de expirar o prazo da concessão*" (Lei do Cabo, Art. 89).

As leis do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai mantém características muito semelhantes no que diz respeito ao controle de propriedade exercido pelos governos nacionais. Mas a legislação paraguaia apresenta-se mais preocupada com a livre concorrência entre as pessoas que pleiteiam e as que já detenham uma licença para explorar o serviço de radiodifusão. Por isso, com a intenção de evitar os abusos que poderiam ser cometidos por alguns titulares de licenças, a Lei 642 e o Decreto 14.135 prescrevem algumas restrições a essas práticas:

"Art. 5. Los servicios de telecomunicaciones se prestan en regimen de libre competencia y de igualdad de oportunidades, permitiendo el libre acceso al aprovechamiento del espectro radioeléctrico. A tal efecto están prohibidas las prácticas empresariales restrictivas de la leal competencia, entendiéndose por tales, entre otros, los acuerdos, actuaciones paralelas o prácticas concertadas entre empresas que produzcan o puedan producir el efecto de restringir, impedir o falsear la competencia. Los titulares de concesiones, licencias y autorizaciones, en ningún caso podrán aplicar prácticas restrictivas de la libre competencia, que impidan una competencia sobre bases equitativas com otros titulares de concesiones, licencias y autorizaciones de servicios de telecomunicaciones". [61]

Como se pode ver, o estado nacional além de ter presença dominante no processo regulatório da radiodifusão, nos países do Mercosul, mantém sob seu estrito controle o acompanhamento e a fiscalização da prestação dos serviços por parte dos concessionários. Mesmo onde e quando órgãos reguladores não situados no interior da administração direta do Estado estão no comando das ações controladoras e fiscalizadoras, estes órgãos são constituídos e se mantém em estreita vinculação operacional com o Poder Executivo.

Vejamos agora como as regulamentações dos países do Mercosul caracterizam a natureza dos serviços de televisão.

Natureza da TV 10

Finalidades

As atuais tendências de globalização e livre mercado marcam profundamente o funcionamento das comunicações e põem em discussão a re-regulamentação da radiodifusão. Mundialmente, a política de privatizações e a introdução do espírito comercial no interior dos serviços públicos acabam por revelar esta época de comercialização da esfera pública, quando o Direito Privado tende a substituir o Direito Público, o contrato tende a substituir a legislação e o consumidor tende a substituir o cidadão-telespectador. Entretanto, o serviço de radiodifusão continua a ser considerado pelos Estados nacionais como de interesse público, ou mesmo como serviço público, e isto tem justificado sua regulamentação.

No caso dos serviços de televisão por assinatura e, especificamente, o Serviço de Televisão a Cabo, ocorre uma maior aproximação com o setor privado. Mesmo assim, a sua ligação direta à legislação de radiodifusão, como ocorre na Argentina, no Uruguai e no Paraguai, ou a rica regulamentação brasileira sobre o setor, demonstram claro interesse estatal neste segmento. Há uma diferença em relação à TV aberta na conceituação do serviço: enquanto Argentina, Uruguai e Paraguai definem a cabodifusão como serviço auxiliar de radiodifusão e este serviço não tem uma regulamentação específica submetendo-se às normas para a radiodifusão aberta (Argentina: Serviço Complementário de Televisão; Paraguai: Serviço de Difusão; Uruguai: Serviço Especial de Televisão), o Brasil possui uma regulamentação específica para a cabodifusão, através da Lei do Serviço de TV a Cabo n. 8.977/95; do Regulamento do Serviço de TV a Cabo, Dec. 2206/97; e, da Norma do Serviço de TV a Cabo, n. 13/96 (rev. 97).

Historiando o surgimento do serviço público, Celso Ribeiro Bastos afirma que à medida que a vida social foi se tornando mais complexa pela evolução das comunidades, constatou-se que algumas de suas necessidades não poderiam ser atendidas sem a interferência do grupo social organizado. Pelas características que apresentavam, fazia-se necessário que estas necessidades fossem assumidas como próprias pelas comunidades que se formavam. Surgiu desta forma o que viria a ser chamado de 'serviço público' (Bastos, 1994:158). Em seu livro 'Curso de Direito Administrativo', o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello define 'serviço público' como "*a prestação consistente no oferecimento, aos administrados em geral, de utilidades ou comodidades materiais (como água, luz, gás, telefone, transporte coletivo, etc.) que o Estado assume como próprias, por serem reputadas imprescindíveis, necessárias ou apenas correspondentes às conveniências básicas da Sociedade, em um dado tempo histórico*" (Mello, 1995: 401). Celso Ribeiro Bastos, por sua vez, diz que a noção de 'serviço público' reúne as atividades que a Administração Pública realiza visando o atendimento das necessidades que surgem em decorrência da vida social, embora atendam também aos interesses individuais, próprios do homem (Bastos, 1994: 138).

Complementando essas concepções, torna-se indispensável afirmar que nem toda prestação, utilidade ou comodidade oferecida pelo Estado e fruível diretamente pelos administrados, caracteriza-se como serviço público. Estes casos poderão ser sempre definidos como 'serviços governamentais', reconhecendo-se o serviço público apenas quando o regime legal for o administrativo, ou seja, quando a prestação em causa se configurar em atividade administrativa pública, prestada sob o regime jurídico do Direito Público (Mello, 1995: 403).

Assim, partindo-se da contemporânea noção de 'serviço público' e também dos conceitos de 'bem público' e 'interesse público', os Estados nacionais têm se permitido interferir na indústria da TV, atribuindo-lhe uma diferenciada função social. Enquanto 'bem público', o espectro eletromagnético é considerado como um benefício que deve ser usufruído por todos, sendo o 'interesse público' da radiodifusão

atendido na medida em que a autorização para a exploração deste serviço seja concedida sob preços e critérios justos e não-discriminatórios.

Para Francisco Rui Cádima, justifica-se a necessidade de regulamentação da radiodifusão partindo-se do conceito de 'serviço público de televisão', segundo o qual as freqüências são um recurso nacional, com número limitado, devendo, pois, ser objeto de disposições que garantam sua utilização no interesse de todos (Cádima, 1989: 17).

Nesse sentido, afirma o jurista Celso Ribeiro Bastos: "*Estas atividades não podem ser abandonadas exclusivamente à iniciativa privada, onde seriam regidas pela lei da oferta e da procura. A radiodifusão sonora, por exemplo, envolve a distribuição do direito de explorar canais que somente um ente detentor da soberania está em condições de fazer, ainda que sejam preceitos de natureza legal que conferem o direito de igualdade na competição pela obtenção desses privilégios*" (Bastos, 1994: 162).

Verifica-se, assim, ser imprescindível a existência de uma regulamentação para o setor da radiodifusão, diante da própria natureza do serviço e de sua cada vez maior importância nos dias atuais. Este Capítulo se destina a analisar os dispositivos legais que estabelecem as finalidades a que estão subordinados os concessionários de TV aberta ou por assinatura nos países que hoje compõem o Mercosul. Apresenta-se também aqui um breve destaque de como os aspectos técnicos e econômicos das concessionárias são disciplinados pelas legislações dos países em questão.

O Caráter público do serviço

Todos os dispositivos legais que regulam a TV, aberta ou por assinatura, nos países que compõem o Mercosul confirmam direta ou indiretamente o caráter público do serviço de radiodifusão.

O art. 3º do Regulamento brasileiro, Decreto n.º 52.795/63, prevê, por exemplo, que: "*Os serviços de radiodifusão têm finalidade educativa e cultural, mesmo em seus aspectos informativo e recreativo, e são considerados de interesse nacional, sendo permitida a exploração comercial dos mesmos apenas na medida em*

que não prejudique esse interesse e aquela finalidade". A mesma finalidade está estabelecida para a cabodifusão, conforme os art. 3º e 4º da Lei de TV a cabo n. 8.977, de 06 de janeiro de 1995

"Art. 3º O Serviço de TV a Cabo é destinado a promover a cultura universal e nacional, a diversidade de fontes de informação, o lazer e o entretenimento, a pluralidade política e o desenvolvimento social e econômico do País.

Art. 4º O Serviço de TV a Cabo será norteado por uma política que desenvolva o potencial de integração ao Sistema Nacional de Telecomunicações, valorizando a participação do Poder Executivo, do setor privado e da sociedade, em regime de cooperação e complementariedade, nos termos desta Lei"[62]

Neste mesmo sentido, dispõe o art. 1º da lei uruguaia n.º 14.670/77: "*Los servicios de radiodifusión, considerados de interés público, podrán explotarse por entidades oficiales y privadas, en regimen de autorización o licencia, con la respectiva asignación de frecuencia*". A lei argentina n.º 22.285/80, através do seu art. 4º, simplesmente declara serem os serviços de radiodifusão de interesse público[63] . Idéia esta que também está prevista, ainda que indiretamente, pelo Decreto paraguaio n.º 14.135/96, ao estabelecer: "*Art. 59. La Comisión Nacional de Telecomunicaciones no otorgará la concesión, licencia o autorización solicitada cuando: 1.El otorgamiento de la concesión, licencia o autorización ponga en peligro real o potencial la seguridad nacional o sea contrario al interés público*". A legislação paraguaia, através do Decreto nº 9.892, de 26 de julho de 1995, complementa tal disposição ao definir o serviço de radiodifusão como um serviço de radiocomunicação que emite programas culturais, educativos, artísticos, informativos, e de entretenimento, destinados à recepção direta pelo público em geral (art. 175). Tal disposição não é, contudo, praticada.

Dispõe o art. 29 do decreto uruguaio n.734/78 que: " *Por tratarse de un medio de comunicación social e de interés público, la radiodifusión debe conciliar la atracción de los programas con el interés comercial*". E a fim de atingir esse objetivo prevê que a propaganda ou os anúncios comerciais, nas estações de

radiodifusão sediadas em Montevideo, não devem exceder quinze minutos por cada hora de programação televisiva ou dezoito minutos, em se tratando de radioemissoras. Neste sentido, dispõe ainda que não se computará dentro do tempo publicitário expresso, o anúncio dos programas da emissora e comunicados especiais de serviço público, por razões de saúde, segurança ou situações emergenciais.

Todavia, em detrimento de tais dispositivos legais, o que se pode verificar, na prática, tanto no Brasil, como na Argentina, Uruguai e Paraguai, é a exploração predominantemente comercial dos serviços de radiodifusão e cabodifusão, em benefício dos empresários do setor. Por outro lado, o cumprimento das finalidades culturais e educativas destes serviços depende da previsão de maior coercibilidade nas legislações correspondentes, para seu rigoroso cumprimento.

Em relação à conceituação do serviço de radiodifusão e cabodifusão, todos os países (exceto o Uruguai, que não faz nenhuma referência ao tema em sua legislação) deixam clara a finalidade cultural do serviço. Alguns ressaltam a finalidade de ampliar (diversificar) as fontes de informação (Brasil), mas a grande maioria aponta como central o papel de fornecedor de lazer e entretenimento do serviço.

A principal divergência quanto a este ponto está no controle da emissão dos sinais de comunicação eletromagnético, que no Paraguai é de domínio público do Estado e nos outros países podem ser explorados pelo setor privado ou público.

Critérios para Concessão e Funcionamento das Emissoras

Entre as legislações analisadas, em relação à radiodifusão, apenas as do Brasil e do Uruguai vinculam a concessão ou renovação de outorgas ao cumprimento das finalidades educativas, culturais e morais da radiodifusão pelos respectivos concessionários ou permissionários. Não se verifica este tipo de exigência para concessão nos dispositivos legais de Argentina e Paraguai.

Na cabodifusão, em todos os países são considerados requisitos para obter a concessão ter qualificação técnica e comprovação de capacidade financeira. Uruguai

e Argentina ressaltam como critério a qualificação moral. O Brasil cria como restrição elementos anti-monopolizantes, impedindo a concentração. Cria também restrição a membros do Congresso, porque gozam de imunidade parlamentar. O Paraguai, em nome da soberania nacional, se reserva o direito de suspender a concessão caso ofereça perigo real ou potencial à segurança nacional.

Na televisão a cabo, Brasil e Argentina determinam o prazo da concessão em 15 anos. O desejo de renovação precisa ser comunicado com antecedência aos orgãos responsáveis destes países (24 meses no Brasil e 30 meses na Argentina). O Uruguai não faz nenhuma referência na legislação quanto aos critérios para renovação da concessão. No Brasil, após a solicitação de renovação da concessão, o Poder Executivo faz uma consulta pública sobre a performance da operadora, além de cobrar uma taxa para a renovação. Na Argentina, após o termino do contrato, promove-se uma licitação pública para outorgar a nova licença, sendo resguardado o direito da atual concessionária participar da licitação, com preferência na escolha em caso de igualdade de condições.

O Código Brasileiro de Telecomunicações - Lei n.º 4.117/62 , através do seu art. 38, letra d, por exemplo, prevê que: "*Nas concessões e autorizações para a execução dos serviços de radiodifusão serão observados, além de outros requisitos, os seguintes preceitos e cláusulas: (...) d) Os serviços de informação, divertimento, propaganda e publicidade das empresas de radiodifusão estão subordinados às finalidades educativas e culturais da radiodifusão, visando aos superiores interesses do país*". Complementando tal disposição do Código, o art. 16 do seu Regulamento Geral (Decreto n.º 52.795/63) dispõe que para o julgamento das propostas de concessão são considerados os seguintes requisitos: "*a) tempo destinado a programas jornalísticos, educativos e informativos - máximo de quinze pontos; b) tempo destinado ao serviço noticioso - máximo de quinze pontos; c) tempo destinado a programas culturais, artísticos e jornalísticos a serem produzidos e gerados na própria localidade ou município no qual vá se instalar a emissora objeto da outorga - máximo de trinta pontos*".

O artigo 15 da Lei de TV a Cabo, n. 8.977/95, define também que "*as concessionárias de telecomunicações somente serão autorizadas a operar o Serviço de TV a Cabo na hipótese de desinteresse manifesto de empresas privadas, caracterizado pela ausência de resposta a edital relativo a uma determinada área de prestação*".

Quanto ao direito à renovação na radiodifusão, apenas a legislação brasileira, através do Código Nacional de Telecomunicações, vincula este ao cumprimento das finalidades educativas, culturais e morais, a que os concessionários se obrigaram, conforme dispõe o parágrafo único do art. 67: "*O direito à renovação decorre do cumprimento, pela empresa, de seu contrato de concessão ou permissão, das exigências legais e regulamentares, bem como das finalidades educacionais, culturais e morais a que se obrigou, e de persistirem a possibilidade técnica e o interesse público em sua existência*".

Também neste caso, desconhece-se qualquer caso de concessionário brasileiro que não tenha obtido renovação por razões desta natureza. Na verdade, as decisões quanto à renovações de concessões têm sido de caráter político-eleitoral, sobretudo depois que a Constituição de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade de aprovação da não-renovação por no mínimo dois quintos do Congresso Nacional.

Ao disciplinar os requisitos exigidos para a outorga de concessões, as legislações de Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai relacionam também entre eles aspectos técnicos e econômicos das emissoras de radiodifusão.

O Código Brasileiro de Telecomunicações, através do parágrafo 1º do art. 33, prevê que: "*Na atribuição de freqüências para a execução dos serviços de telecomunicações serão levados em consideração: a) o emprego ordenado e econômico do spectrum eletromagnético; b) as consignações de freqüência anteriormente feitas, objetivando evitar interferência prejudicial*". O mesmo documento legal exige que os interessados em novas concessões e autorizações para o serviço de radiodifusão apresentem suas propostas em prazo determinado pelo edital, acompanhadas de demonstração dos recursos técnicos e financeiros de que

dispõem para o empreendimento (art. 34, letra b). Disposições estas que revelam a preocupação governamental com tais aspectos das futuras emissoras.

Reforçando estas exigências, afirma o Decreto brasileiro n.º 236/67: "*As entidades interessadas na execução de serviços de radiodifusão deverão possuir, comprovadamente, recursos financeiros para fazer face ao custo das instalações, equipamentos, acessórios e os indispensáveis à exploração do serviço*" (art. 5º).

De acordo com as legislações sob análise, não foram atribuídas penalidades específicas para os casos de não observação das finalidades educativas, culturais e morais da radiodifusão por parte das emissoras concessionárias. Entretanto, a superveniência da incapacidade legal, técnica, financeira ou econômica para a execução dos serviços de concessão ou permissão gera pena de cassação para emissoras nacionais, conforme dispõe o art. 64, letra d, do Código Brasileiro de Telecomunicações.

O Decreto brasileiro n.º 52.795/63 regulamenta o procedimento licitatório para a exploração dos serviços de radiodifusão, através de seu art. 10, parágrafo 3º, afirmando que: "*Havendo canal disponível no correspondente plano de distribuição de canais, o interessado deverá submeter ao Ministério das Comunicações estudo demonstrando a viabilidade econômica do empreendimento na localidade em que pretende explorar o serviço*". Caso não haja canal disponível, além do estudo referido no parágrafo anterior, o interessado deverá submeter ao Ministério das Comunicações estudo demonstrativo da viabilidade técnica da instalação de um novo canal na localidade onde pretende explorar o serviço (art. 10, parágrafo 4º).

Diferentemente da televisão aberta, a breve história da cabodifusão brasileira tem sido marcada pela ausência do clientelismo político na outorga de concessões. As primeiras outorgas, concedidas gratuitamente entre 1989 até 1991, sob a denominação de autorização para a exploração do serviço de Distribuição de Sinais de Televisão-DISTV (Portaria n. 250, de 13 de dezembro de 1989), formaram a primeira etapa da comercialização do serviço já que as outorgas foram interrompidas em 1991 e as novas licitações para a operação do serviço só foram abertas em 1997.

O artigo 42 da Lei n. 8.977 transformou as autorizações de DISTV já concedidas em concessões de TV a Cabo, que tiveram seu prazo de exploração iniciado na data da publicação da Lei.

As 101 primeiras autorizações, outorgadas pelo então Ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, pertenciam geralmente a pequenos e médios empresários oriundos de setores econômicos diversos do segmento dos meios de comunicação e especialmente a empresários argentinos, que tinham maior experiência no setor, devido ao desenvolvimento do sistema ocorrido na Argentina nas décadas de 70 e 80. Neste momento, os principais grupos de televisão por assinatura estavam investindo em outras tecnologias, como televisão por satélite (Globo) e microondas (Abril). O único grupo de comunicação a interessar-se pelas autorizações de DISTV foi a Rede Brasil Sul-RBS que obteve, na época, cerca de 20 autorizações. Enquanto a abertura das licitações para a exploração do serviço de TV a cabo não ocorria, estas autorizações foram comercializadas livremente de 1993 a 1997. Neste período, os dois grandes grupos, NET e TVA, se formaram, através da aquisição de concessões ou associando-se aos primeiros detentores das autorizações de DISTV.

Para as novas licitações, o Decreto que regulamenta o serviço, n.2206/97, estabelece os seguintes critérios para o julgamento da licitação para as novas concessões:

"**I -** cronograma de disponibilização do Serviço para o público, desde sua entrada em operação até o final do segundo ano - máximo de cinqüenta pontos, assim distribuídos: a) número de domicílios passíveis de serem atendidos no início da operação do sistema - máximo de 25 pontos; b) número de domicílios passíveis de serem atendidos ao final do primeiro ano de operação do sistema - máximo de quinze pontos; c) número de domicílios passíveis de serem atendidos ao final do segundo ano de operação do sistema - máximo de dez pontos; **II** - tempo mínimo destinado à programação regional voltada para os interesses da população da área a ser servida: percentagem mínima tomada em relação ao tempo total de programação nos canais de livre programação da operadora - máximo de vinte pontos; **III** - número de canais destinados à programação

de caráter educativo/cultural além do mínimo estabelecido na Lei nº 8.977/95, nos canais de livre programação da operadora - máximo de dez pontos; **IV** - percentagem do número de estabelecimentos da comunidade local tais como universidades, escolas, bibliotecas, museus, hospitais e postos de saúde, aos quais será oferecido o serviço básico com isenção de pagamento do valor da adesão e da assinatura básica - máximo de vinte pontos" *(Dec. 2206/97, art. 31).*

Tais exigências técnicas e econômicas também se verificam na legislação argentina. O art. 45 da Lei n.º 22.285/80 estabelece que as licenças para a execução dos serviços de radiodifusão só serão concedidas a pessoas físicas ou jurídicas que reunirem no momento da licitação e puderem manter durante toda vigência da concessão os seguintes requisitos: "*b) Tener calidad moral e idoneidad cultural, acreditadas ambas por una trayectoria que pueda ser objetivamente comprobada*"; além de "*c) Tener capacidad patrimonial acorde com la inversión a efectuar y poder demostrar el origen de los fondos*". Já o Decreto uruguaio n.º 734/78 disciplina a matéria exclusivamente através do seu art. 8º, que dispõe: "*Cuando los solicitantes sean personas físicas, deberán cumplir com los requisitos siguientes: (...) d) Demostrar poseer capacidad económica, de acuerdo con la categoria de la estación que se proyecte instalar*".

O Decreto paraguaio n.º 14.135/96, por sua vez, regulamenta tais pré-requisitos, prevendo, através do art. 59, que: "*La Comisión Nacional de Telecomunicaciones no otorgará la concesión, licencia o autorizacion solicitada cuando: (...) 2. El solicitante no tenga la suficiente capacidad técnica y económica para ejecutar el proyecto presentado y en especial el plan de expansión de los servicios que han solicitado, tratándose de servicios públicos*". Ainda segundo o referido Decreto e de acordo com o Plano de Bases e Condições de Licitação Pública do Paraguai, os candidatos a concessionários de canais de radiodifusão estão obrigados a apresentar um perfil do projeto técnico do serviço a instalar, descrever os principais parâmetros técnicos e características da atividade pela qual serão responsáveis, além de informar o capital disponível para a instalação da emissora (Decreto n.º 14.135/96, art. 83, itens 7, 8 e 14).

Obrigações das Concessionárias

Entretanto, as questões técnicas que envolvem o funcionamento de uma emissora de radiodifusão não estão previstas apenas como requisitos prévios, cujo cumprimento condiciona a outorga de concessões. Tais aspectos são também objeto de obrigações a serem cumpridas pelos concessionários dos serviços, enquanto em funcionamento, de acordo com a legislação de cada país.

No Brasil, as obrigações de ordem técnica estão previstas predominantemente no Regulamento Geral dos Serviços de Radiodifusão. Segundo o art. 21 deste documento legal , "*O Ministério das Comunicações poderá, em qualquer tempo, determinar que as concessionárias e permissionárias de serviço de radiodifusão atendam, dentro de determinado prazo, às exigências decorrentes do progresso técnico-científico, tendo em vista a maior perfeição e o mais alto rendimento dos serviços*". Neste sentido, também dispõe o art. 9º da Lei argentina n.º 22.285/80: "*Los titulares de los servicios de radiodifusión deberán asegurar la regularidad de las transmisiones y el cumplimiento de los horarios de programación, los que deberán ser comunicados al Comité Federal de Radiodifusión. También deberán mantener la infraestructura técnica de las estaciones en condiciones satisfactorias de funcionamiento, a fin de prestar um servicio eficiente*".

Em relação à cabodifusão, a legislação brasileira - incluindo a Lei n.8.977, a regulamentação desta (Dec. 2206/97) e a Norma de TV a Cabo (n. 13/96 – rev./97) - apresenta mais de 60 critérios técnicos de instalação e operação das redes e do Serviço de TV a cabo. No processo de outorga das concessões é estabelecida uma pontuação para a qualificação econômico-financeira da proponente. Além dos documentos comprobatórios da qualificação econômico-financeira, os proponentes devem depositar 1% do valor mínimo estipulado para cada outorga que solicitam. Na Lei 8.977 e no Decreto n. 2206/97, está estabelecido que os preços e as condições de remuneração das operadoras devem ser compatíveis com as práticas de mercado e custos de operação e que nenhum outro preço, exceto a assinatura do serviço, deve ser cobrado do consumidor.

Quanto ao aspecto infracional de tais obrigações, prevê o Decreto brasileiro n.º 52.795/63 que as emissoras que não executarem os serviços de radiodifusão nas instalações e com os equipamentos aprovados ou com o respectivo certificado de licença, ou ainda sofrerem alteração sem prévia autorização do Ministério das Comunicações, terão seu serviço suspenso pelo prazo necessário à correção da irregularidade ou aprovação da modificação introduzida - art.46, parágrafos 1º e 2º[64]. Já a Lei paraguaia n.º 642/95, através do seu art. 104, dispõe: "*Constituye infracción grave: (...) e) incumplir las normas técnicas en perjuicio directo o indirecto de los usuarios y de terceros*".

A legislação do Uruguai, através do Decreto n.º 734/78, por sua vez, dispõe que quando o Poder Executivo autoriza o uso de uma freqüência, deve estabelecer também o nome do radiodifusor, a localidade onde se instalará a planta da emissora, sua freqüência, potências respectivas e horário mínimo de funcionamento; atribuindo à Direção Nacional de Comunicações a competência para fixar as demais condições técnicas a que deve se ajustar as radiodifusoras (art. 17). Uma vez obtida a autorização do Poder Executivo, o concessionário uruguaio, dentro de quatro meses, deve apresentar à Direção Nacional de Comunicações, para aprovação, os planos e memórias descritivas do equipamento técnico e instalações da emissora, como também indicar o lugar de instalação da estação transmissora, de acordo com o que estabelece o art. 18 do referido Decreto.

Complementando tais disposições, o artigo seguinte do mesmo decreto prevê que "*Las estaciones de radiodifusión deberán mantener sus equipos y todos los demás elementos de transmisión en condiciones óptimas de operación, en forma tal, que aseguren un nivel aceptable de recepción*". Ainda segundo o art. 19 do Decreto uruguaio n.º 734/78, as emissoras deverão possuir dispositivos de segurança destinados a proteger a vida humana e evitar acidentes com seus funcionários e terceiros. Em caso de omissões neste sentido, a Direção Nacional de Comunicações, dado um prazo de três meses à radiodifusora, solicitará ao Poder Executivo a suspensão do serviço da estação, até que se regularize a infração comprovada.

De forma geral, as legislações da Argentina e do Paraguai, embora também apresentem exigências técnicas e econômicas quanto à instalação e funcionamento das emissoras e à capacidade dos concessionários, o fazem, pelo menos, em menor número do que os dispositivos legais do Brasil e do Uruguai.

Em relação à cabodifusão, Brasil, Argentina e Paraguai têm um imposto cobrado pela concessão; Argentina e Paraguai têm também prevista a cobrança de uma taxa anual de fiscalização, de acordo com os rendimentos da empresa (entre 8% e 6% do faturamento bruto, no caso argentino e 1% no Paraguai); Brasil e Uruguai exigem também regularidade fiscal dos proponentes à exploração do serviço; e, Somente a Argentina exige que as tarifas de publicidade sejam comunicadas ao órgão regulador e menciona que os operadores devem assegurar os horários e regularidade de transmissão e permite a instalação de repetidoras fora da área de localização da emissora.

Programação

Os Decretos brasileiros n.º 20.047/31 e 21.111/32, precursores das regulamentações do serviço de TV no Brasil, já reconheciam a radiodifusão como um serviço de interesse público e lhe atribuíam finalidades educacionais. No entanto, deixaram de conceituar estas finalidades e fixar o modo como deveriam ser alcançadas. Esta falha veio se repetindo em dispositivos legais subsequentes, podendo ser verificada ainda na legislação atual.

A Constituição brasileira de 1988 prevê que a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão devem, preferencialmente, divulgar atividades educativas, culturais e informativas; promover a cultura nacional e regional, com estímulo à produção independente; atender à regionalização da produção cultural, artística e jornalística; além de respeitar os valores éticos e sociais da pessoa e da família. Tais disposições estão contidas no art. 221 e representaram um grande avanço na regulamentação brasileira de radiodifusão[65] . Entretanto, o inciso III deste artigo, que prevê a regionalização da produção de programas para a televisão, continua a espera de regulamentação e implementação, como outros dispositivos da Constituição em vigor (Jambeiro, 1996).

Ainda quanto à programação das emissoras nacionais, o Decreto n.º 236/67, que complementou e modificou o Código Brasileiro de Telecomunicações, dispõe, através do seu art. 16, que: "*O Ministério das Comunicações baixará normas determinando a obrigatoriedade de transmissão de programas educacionais nas emissoras comerciais de radiodifusão, estipulando horário, duração e qualidade desses programas*".

O Regulamento Geral dos Serviços de Radiodifusão (Decreto n.º 52.795/63), por sua vez, estabelece as seguintes obrigações a serem cumpridas pelos concessionários e permissionários do serviço em questão: "*(1) subordinar os programas de informação, divertimento, propaganda e publicidade às finalidades educativas e culturais inerentes à radiodifusão; (2) manter, na organização da programação, um elevado sentido moral e cívico, não permitindo a transmissão de espetáculos, trechos musicais e cantados, quadros, anedotas ou palavras contrárias à moral familiar e aos bons costumes; (3) não transmitir programas que atentem contra o sentimento público, expondo pessoas a situações que, de alguma forma, redundem em constrangimento, ainda que seu objetivo seja jornalístico; (4) destinar um mínimo de 5% (cinco por cento) do horário de sua programação diária à transmissão de serviço noticioso; (5) reservar 5 (cinco) horas semanais para a transmissão de programas educacionais*" (art. 28, itens 11 e 12).

Na legislação de cabodifusão as características de conteúdo da programação são bastante restritas. Enquanto Argentina, Uruguai e Paraguai estabelecem obrigações programáticas relacionadas ao conteúdo da programação gerada, no Brasil a focalização está nos direitos de acesso à rede física de distribuição dos sinais. Desde a Lei 8.977, é obrigatória a distribuição de um pacote básico de canais que garanta a expressão de diversos setores da sociedade. Estes canais estão estipulados em três tipos:

a) os Canais básicos de utilização gratuita incluem: a distribuição integral e simultânea da programação dos canais locais, em VHF ou UHF; um canal legislativo municipal/estadual reservado para uso compartilhado entre as Câmaras de Vereadores

localizadas nos municípios da área de prestação do serviço e a Assembléia Legislativa do respectivo Estado; um canal para a Câmara dos Deputados; um canal para o Senado Federal; um canal universitário de uso compartilhado entre as universidades localizadas no município ou municípios da área de prestação do serviço; um canal educativo-cultural, reservado para utilização pelos órgãos que tratam de educação e cultura no governo federal e nos governos estadual e municipal com jurisdição sobre a área de prestação do serviço; e, um canal comunitário aberto para utilização livre por entidades não governamentais e sem fins lucrativos (art. 23).

b) Canais destinados à prestação eventual de serviço: conjunto de canais destinados à transmissão e distribuição eventual, mediante remuneração, de programas tais como manifestações, palestras, congressos e eventos, requisitada por qualquer pessoa jurídica (art. 5, IX). São garantidos dois canais para esta finalidade (art. 23, § 6º).

c) Canais destinados à prestação permanente de serviço: o conjunto de canais destinado à transmissão e distribuição de programas e sinais a assinantes, mediante contrato, de forma permanente, em tempo integral ou parcial.(art. 5, X). São garantidos para esta finalidade 30% dos canais tecnicamente disponíveis (art. 23, § 6º).

Qualquer pessoa jurídica está habilitada a requerer a distribuição dos canais de prestação eventual ou permanente (art. 25). Em relação ao conteúdo, as operadoras estão obrigadas a oferecer, pelo menos, um canal exclusivo de programação composta por obras cinematográficas e audiovisuais brasileiras de produção independente com transmissão diária de, no mínimo, 12 horas de programação (Decreto 2206/96 – rev. 97, art. 74). Os outros canais são de livre programação da operadora e não sofrem nenhum limite de conteúdo (art. 24). Nos três atos normativos da legislação de cabodifusão brasileira (Lei 8.977, Decreto 2206 e Norma 13/96) constam dispositivos de direitos do assinante que garantem o acesso ao serviço, desde que sejam respeitados os deveres do assinante (pagar pela assinatura e zelar pelos equipamentos da operadora – Lei 8.977, art. 34), o conhecimento prévio do tipo de programação oferecida e o bloqueio individual de canais (com custos adicionais ao valor da assinatura básica).

A legislação brasileira garante a propriedade da Rede de Transporte de Telecomunicações à concessionária de telecomunicações. A concessionária pode também, mediante negociação prévia, utilizar a capacidade excedente das redes Locais de Distribuição de Sinais de TV, de propriedade das operadoras, para a prestação de serviços públicos de telecomunicações, bem como para oferecer "*serviços ancilares ao de TV a cabo, tais como serviços de faturamento e cobrança de assinaturas, e serviços de manutenção e gerência de rede*" (Decreto 2206/97, art. 78, IV).

No detalhamento do serviço, estão indicados como direitos da programadora: cobrar remuneração pelos serviços prestados; codificar sinais; veicular publicidade; e co-produzir filmes nacionais, de produção independente, com a utilização de recursos e incentivos fiscais. (Lei 8.977, art. 30).

Já a operadora do serviço tem garantidos os seguintes direitos: a) a liberdade de oferecer a programação que escolher, excluídos os canais básicos de utilização gratuita, os canais destinados à prestação eventual de serviços e os canais destinados à prestação permanente de serviços; b) a operadora não é responsável pelo conteúdo da programação veiculada nos canais básicos e nem está obrigada a fornecer infra-estrutura para a produção dos programas; c) selecionar os interessados em operar os canais destinados à prestação permanente de serviços, quando a procura exceder a oferta; d) transmitir sinais ou programas produzidos por terceiros, editados ou não, bem como sinais ou programas de geração própria; e) caso não apareçam interessados suficientes para a utilização da totalidade dos canais destinados à prestação eventual e permanente de serviços, a operadora pode utilizar este espaço para programação própria ou coligada. (Lei 8977, art. 23, 24, 25, 30; Dec. 2206/97, art. 67; Norma 13/96 – rev. 97 -, 7.5).

Tanto no caso brasileiro quanto no caso paraguaio os prestadores de serviços não podem, sob qualquer forma ou medida, restringir a livre escolha do usuário, não podendo também desenvolver práticas discriminatórias que venham a impossibilitar o atendimento aos clientes, no que diz respeito ao uso de canais ou de serviços. Podendo qualquer pessoa que se sinta prejudicada por práticas

discriminatórias e/ou restritivas no uso de canais ou de serviços apresentar reclamações. Assim é convergente aos dois países a garantia dos princípios de igualdade aos assinantes e usuários dos serviços de telecomunicações, podendo estes sempre que se sintam prejudicados apresentarem queixas junto aos órgãos reguladores de seus países.

As legislações da Argentina, Uruguai e Paraguai também apresentam disposições neste sentido.

O art. 5º da Lei argentina n.º 22.285/80, por exemplo, prevê que "*Los servicios de radiodifusión deben propender al enriquecimiento cultural y a la elevación moral de la población, según lo exige el contenido formativo e informativo que se asigna a sus emisiones, destinadas a exaltar la dignidad de la persona humana, el fortalecimiento del respeto por las instituciones y las leyes de la República y el afianzamiento de los valores inherentes a la integridad de la familia, la preservación de la tradición histórica del país y los preceptos de la moral cristiana*". Disposições estas reafirmadas pelo art. 14, letras a, b e c do mesmo documento legal.[66]

A proteção ao espectador está prevista especialmente pela Lei argentina n.º 22.285/80, que, através do seu art. 16, estabelece: "*Las emisiones de radiodifusión no deben perturbar en modo alguno la intimidad de las personas ni comprometer su buen nombre y honor. Quedan prohibidos los procedimientos de difusión que atenten contra la salud o estabilidad psíquica de los destinatarios de los mensajes o contra su integridad moral*".

Já o Decreto uruguaio n.º 734/78 disciplina a matéria, através do seu art. 28, afirmando que de acordo com a função e a responsabilidade que possuem os meios de comunicação social, as emissoras deverão ajustar-se a determinados requisitos, a saber: (1) cumprimento das obrigações legais relativas ao conteúdo da programação, com observação especial das normas referentes à moral, ao decoro e aos bons costumes; (2) ajustar a publicidade às responsabilidades de todo meio de comunicação social, considerado em suas funções específicas. A legislação uruguaia ainda equipara a não observação destas disposições a ato de responsabilidade perante à Administração Pública, conforme dispõe o art. 3º, parágrafo 4º da Lei n.º 14.670/78[67].

As programações das emissoras de radiodifusão devem ainda se ajustar às necessidades da segurança nacional, segundo o que dispõem os dispositivos legais da Argentina e do Paraguai. O art. 13 do Decreto paraguaio n.º 14.135/96 prevê que os concessionários ou permissionários dos serviços de radiodifusão estão obrigados a transmitir mensagens de autoridades ou terceiros quando seja necessário proteger a vida humana, manter a ordem pública, garantir a seguridade dos recursos naturais e dos bens públicos ou privados. O art. 7º da Lei argentina n.º 22.285/80 também dispõe neste sentido, estabelecendo que os serviços de radiodifusão devem difundir informações e prestar a colaboração que seja requerida para satisfazer as necessidades da segurança nacional.

O Decreto paraguaio nº 9.892/95, através de seu art. 176, complementa as disposições sobre a matéria prevendo que: "*Los programas difundidos por las estaciones de radiodifusión deberán: 176.1. Constituir un alto exponente de la cultura, adaptados a un plan de conjunto nacional para el acrecentamiento del nível moral y intelectual de la población. 176.2. Considerar la universalidad y simultaneidad de la radiodifusión y su influencia peculiar*".

Cabe destacar, por fim, que a legislação argentina é a mais detalhada ao disciplinar a programação das emissoras ou, pelo menos, ao fornecer a esta seus princípios básicos. Fato este que se verifica com a própria leitura do art. 18 da Lei n.º 22.285/80, já referido no Capítulo 'A Presença do Estado'. Quanto aos programas educativos, dispõe o art. 20 do mesmo documento legal que deverão ajustar-se aos planos didáticos orgânicos, difundir-se em linguagem adequada e serem aprovados por autoridade educativa correspondente; configurando-se como responsabilidade primária do Ministério da Cultura e da Educação da Argentina assegurar o cumprimento destes objetivos.

A legislação argentina, procurando assegurar a cobertura de todo território nacional pelos serviços de radiodifusão, prevê que o Estado deverá promover e prover tais serviços quando, em zonas de fronteira e fomento, não forem prestados pela iniciativa privada (art. 10 da Lei nº 22.285/80). Neste mesmo sentido, o art. 4º da Lei paraguaia nº 642/95 dispõe que no exercício do direito ao uso e à prestação dos

serviços de telecomunicações deverá se promover simultaneamente a integração dos lugares mais afastados dos centros urbanos.

Já o Código Brasileiro de Telecomunicações, também procurando assegurar o cumprimento das finalidades da radiodifusão, prevê que: "*Será adotada tarifa especial para os programas educativos dos Estados, Municípios e Distrito Federal, assim como para as instituições privadas de ensino e cultura*" - art. 104 da Lei nº 4.117/62. Além disto, no caso da cabodifusão, a renovação da concessão somente é garantida à operadora que tenha cumprido satisfatoriamente as condições da concessão e tenha observado as normas da regulamentação. A legislação inclui um dispositivo onde a avaliação destes dois critérios inclui a consulta pública (Decreto 2206, art. 87).

Entretanto, na maioria das vezes, as finalidades educativas, culturais e morais a serem observadas pelas emissoras de radiodifusão são previsões em abstrato, sendo as legislações omissas quanto ao seu modo de realização. O objetivo maior dos dispositivos analisados é o de determinar o que deve ou não ser feito, não havendo preocupação em se estabelecer como cada radiodifusora poderia elaborar sua programação em termos de forma e conteúdo. Dizer simplesmente que os programas não devem atentar contra a moral familiar e os bons costumes, por exemplo, não é suficiente para que as emissoras tracem uma programação que não transgrida tal dispositivo. Além disso, a forma vaga e não operacional de redação das legislações sob análise, principalmente quanto aos seus aspectos educacionais, favorecem ainda mais uma exploração marcadamente comercial do Rádio e da TV (Jambeiro *et alli*, 1996: 69).

Outro defeito técnico-legislativo constantemente encontrado nos documentos legais em estudo é a ausência de previsão de sanção específica para os casos de não observação das finalidades relacionadas. Com isso, tais dispositivos legais passam a ser considerados apenas como pressupostos morais, vez que não existe na legislação brasileira, como também na uruguaia, paraguaia e argentina, penalidade própria para o seu descumprimento. Assim, estas normas jurídicas perdem força e sua observação torna-se, na prática, facultativa. Embora o art. 62 do Código Brasileiro de Telecomunicações estabeleça que a pena de multa poderá ser aplicada por infração

a qualquer dispositivo legal, tal previsão não diz respeito especificamente às finalidades educativas, culturais e morais da radiodifusão, mas sim a toda a legislação a respeito da matéria; o que não chega a servir como pressão para que os concessionários ou permissionários do serviço passem a observar estas normas legais.

O art. 32 da Lei argentina n.º 22.285/80 chega a prever que é dever da Secretaria de Estado de Comunicações informar o Comitê Federal de Radiodifusão das infrações que comprovar em suas inspeções técnicas, propondo as sanções correspondentes a fim de que o próprio Comitê as aplique. No entanto, mesmo na legislação argentina, tal previsão não encontra paralelo em se tratando das finalidades inerentes à radiodifusão.

Em conclusão, podemos afirmar que a radiodifusão e a cabodifusão nos países do Mercosul tem suas finalidades previstas e regulamentadas por legislações específicas. No entanto, em todos eles tais previsões legais não têm sido suficientes para assegurar o cumprimento efetivo das referidas finalidades, seja porque não as definem concretamente, seja porque não prevêem sanções próprias para os casos de sua não-observancia.

Já os parâmetros técnicos exigidos para a concessão e o funcionamento das emissoras possuem, de uma forma geral, maiores condições de exigibilidade juntos aos dispositivos legais analisados, em comparação às finalidades previstas.

Entretanto, tanto num caso como no outro não é possível determinar se tais dispositivos - ou a ausência deles - foram decorrentes de falhas dos legisladores ou resultante da atuação das forças políticas em determinado momento histórico. Assim, seja qual for o motivo de tais omissões, hoje, na prática, os dispositivos legais sob análise e sua redação permitem uma exploração comercial cada vez maior da radiodifusão.

O Fator Nacionalismo 11

A indústria da TV a cabo nos países signatários do Mercosul - Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai - tem sido, de modo geral, marcada por dispositivos de caráter nacionalista, principalmente no que diz respeito ao controle da concessão e ao caráter da programação. A preservação dessa característica pode contribuir para o distanciamento das principais tendências mundiais, que sinalizam para uma economia de livre mercado. A limitação ao fluxo de produtos culturais e de recursos humanos no setor da radiodifusão pode representar um obstáculo à definitiva e completa integração dos países membros.

Desde já vale ressaltar que algumas determinações legais de teor nacionalista – principalmente aquelas relativas à programação – nem sempre são cumpridas pelas empresas de radiodifusão. Este fator, somado à falta de estímulo à produção nacional, está provocando em alguns casos a invasão de programas dos demais países membros do Mercosul e a dependência em termos de programação. Pode-se afirmar que enquadram-se nesse caso o Paraguai e o Uruguai. Cria-se assim uma situação que também acaba contrariando o espírito do Mercosul, que pressupõe um intercâmbio igualitário entre os países.

Este capítulo pretende analisar como o nacionalismo é abordado nos diversos documentos legais, determinando os principais fatores que contribuem para a conservação desse princípio, mesmo diante das intensas pressões no sentido de uma regulamentação flexível. Para tanto, é traçado, inicialmente, um breve panorama das transformações fundamentais introduzidas pelo fenômeno da globalização e sua relação com o nacionalismo.

Em seguida, tenta-se definir como a ideologia nacionalista se reflete nos diversos dispositivos relacionados à indústria da TV. As limitações no campo da radiodifusão são estudadas a partir de duas vertentes: 1) restrições relacionadas à

programação das emissoras e 2) proibições relativas à propriedade das empresas, englobando a participação de estrangeiros, assim como contratos ou convênios estabelecidos com outros países.

Nova Ordem Mundial x Nacionalismo: O Grande Antagonismo Global

Os primeiros sinais das profundas transformações que caracterizam a nova ordem mundial foram observados logo após a Segunda Guerra Mundial. O mundo vivenciou a internacionalização do capital que, gradativamente, perdia seu caráter nacional. Durante os 40 anos que se seguiram após a guerra, a globalização do capitalismo aparece como um dos fatores que contribuíram para a desarticulação do bloco soviético, levando os seus países signatários a, pouco a pouco, irem adotando a economia de mercado. Os anos 90 se iniciaram com a humanidade tendo ultrapassado a Guerra Fria e a antiga disputa ideológica entre capitalismo e socialismo, embora vários elementos desta contradição ainda permaneçam visíveis. A economia mundial toma novos rumos, apontando para a radicalização do chamado livre mercado, através do receituário neoliberal.

Como aponta Octávio Ianni (1996: 46), a expansão do capitalismo introduziu uma nova divisão internacional do trabalho, flexibilizando os processos produtivos, favorecendo, assim, as corporações e conglomerados transnacionais. Este modelo, conhecido como Toyotismo (modelo japonês), permitiu ao capitalismo uma nova fase de acumulação mundial, em resposta a crise do modelo fordista.

Segundo Ricardo Antunes (1995: 16) este modelo busca ensaiar novas "*modalidades de desconcentração industrial, buscam-se novos padrões de gestão da força de trabalho, dos quais os Círculos de Controle de Qualidade (CCQs), a 'gestão participativa', a busca da 'qualidade total', são expressões visíveis não só no mundo japonês, mas em vários países de capitalismo avançado e do Terceiro Mundo industrializado. O Toyotismo penetra, mescla-se ou mesmo substitui o padrão fordista dominante, em várias partes do capitalismo globalizado.*"

O mundo ganhou uma nova configuração, onde o que era local, regional e nacional transformou-se também em global. As antigas fronteiras culturais, lingüísticas e religiosas vêm sendo progressivamente superadas. As principais instituições da sociedade estão sendo mundializadas e princípios como livre mercado, produtividade e lucratividade vêm se tornando padrões para os mais diferentes povos espalhados pelo planeta.

Acompanhando as tendências mundiais, empresas de comunicação, em número crescente, estão sendo organizadas globalmente. Os diversos meios, reunidos em redes multimídia nacionais e internacionais, desempenham papel fundamental na disseminação de interesses, valores e ideologias em escala global. Graças às inovações tecnológicas e ao avanço da informática os meios de comunicação de massa adquirem maior alcance, atravessando todas as fronteiras. Neste sentido Mark Poster (1996: 97) acentua que o espaço e o tempo começam a deixar de ser empecilhos para a troca de informações, concluindo que a aldeia global concebida pelo comunicólogo canadense Marshall McLuhan está cada vez mais próxima de ser tecnicamente realizável.

No entanto, ao disseminar informações em escala planetária, o fenômeno da globalização é acusado de acelerar um processo de homogeneização das diferentes culturas. Ou seja, inúmeras produções televisivas estariam sendo transmitidas, conectando instantaneamente distintas comunidades, independentemente das diversidades nacionais, culturais ou lingüísticas.

Em virtude disso, paralelamente à incontrolável tendência de desterritorialização provocada pela globalização, é possível diagnosticar uma reação contra a possibilidade de invasão por uma cultura estrangeira, e a conseqüente destruição das peculiaridades nacionais.

Maria Nazareth Ferreira (1993:43) defende que a cultura planetária dos *media* tem sido determinante para a perda de referencial das sociedades. Ressalta, ainda, que o temor provocado pela ameaça de desaparecimento dos signos culturais de identidade reforça uma volta ao passado como busca da referência cultural perdida em decorrência da comunicação globalizada.

Em contraposição à expansão das economias multinacionais constata-se sinais de ressurreição de nacionalismos, além de regionalismos e movimentos fundamentalistas de todos os tipos. O fato da globalização representar um desafio à pluralidade da humanidade suscita, nos mais distintos lugares, seu contrário: o renascimento dos particularismos e o fortalecimento entre os povos do orgulho da herança de seus antepassados, de sua língua, seus costumes e religião. Esse parece ser um dos grandes antagonismos do mundo globalizado.

O nacionalismo pode ser evidenciado nas disputas pela reconquista da autonomia. Muitas comunidades com descendência, língua, cultura e religião comuns lutam pela derrubada de governos imperiais ou coloniais, objetivando a criação de Estados independentes ou a separação de um Estado já consolidado. Exemplos recentes são os movimentos europeus, como os dos bascos e de várias minorias ou nacionalidades da ex-União Soviética.

No lugar da antiga disputa ideológica entre capitalismo e socialismo, o mundo assiste a um choque de civilizações em busca de identidades. Simultaneamente à proposta de integração, a tendência globalizante provoca fragmentação e cria um terreno fértil para desenvolvimento de fundamentalismos religiosos no Oriente Médio e ódios étnicos na África e na antiga Iugoslávia, onde movimentos de independência provocaram a guerra entre sérvios, croatas e bósnios.

Ao lado da desterritorialização, surgem também espaços para a autonomia e singularização. Assim, continuam brotando cidadanias minoritárias que postulam o direito à diferença. Neste sentido, podemos concluir que enquanto muitas fronteiras se rompem, outras são recriadas. Marshall Berman (1996: 90) afirma que: "*a experiência da modernidade anula todas as fronteiras geográficas e raciais, de classe e nacionalidade, de religião e ideologia; nesse sentido, pode-se dizer que a modernidade une a espécie humana. Porém, é uma unidade paradoxal, uma unidade de desunidade: ela nos despeja a todos num turbilhão de permanente desintegração e mudança, de luta e contradição, de ambigüidade e angústia*".

Alguns autores que analisam o fenômeno de mundialização não acreditam que este possa provocar a destruição das tradições culturais dos diversos povos. Condenam, por conseguinte, posicionamentos radicais de exaltação do nacional e do local em detrimento do universal como uma maneira de resgatar e preservar a identidade. Argumentam que o nacional pode não somente conviver, mas igualmente ser estimulado quando confrontado com o global. Dessa forma, a globalização só seria concebida em conjunto com a multiplicidade de nacionalidades, culturas e classes.

Mas vale considerar que a forma com que cada nacionalidade se insere no meio globalizado é de certa maneira peculiar, permitindo aí relações de poder e de exploração dos países centrais sobre os chamados países periféricos. E além do mais, esta inserção é opcional, cabendo a cada país um certo nível de liberdade para a escolha da forma como irá se inserir no meio globalizado, diferente das idéias que pregam a inevitabilidade dos efeitos da globalização sobre as economias nacionais.

Em *O Local na era da globalização*, Alain Herscovici, explica que "*a própria dinâmica da cultura mundial implica na necessidade de manter um nível mínimo de diversidade entre as diferentes culturas para poder alimentar o sistema com produtos 'novos'. De um ponto de vista mais geral, a manutenção de um mínimo de diversidade é necessária para manter a coerência antropológica e econômica do sistema*" (1995: 11).

Partindo do pressuposto de que a integração e a homogeneização caminham lado a lado com a fragmentação e contradição, Octávio Ianni (1996: 90) acredita que o vasto processo de globalização do mundo também permite contemplar as diversidades locais, nacionais e regionais. Neste contexto, os padrões, valores e instituições globais somente são efetivados quando em contato com os particularismos de cada grupo.

Assim, o autor defende que o mundo continuará sendo povoado por diferentes tradições culturais, lingüísticas e religiosas. Estas não apenas permanecem, mas têm chances de se expandir. Argumenta, ainda, que nas corporações transnacionais[68] tudo é planejado com extremo rigor, pois o objetivo é levar em consideração todas as peculiaridades e potencialidades dos múltiplos mercados.

Para esses autores o nacionalismo exacerbado e o receio de destruição das identidades nacionais parecem idéias ultrapassadas. Mais coerente seria encarar o nacionalismo a partir de uma nova configuração, na qual seja possível estabelecer intercâmbios entre produções regionais, nacionais e internacionais. Como explica Stuart Hall:

"... ao invés de pensar o global substituindo o local, seria mais cuidadoso pensar numa nova articulação entre global e local. Este 'local' não deve ser, naturalmente, confundido com antigas identidades, firmemente enraizadas em localidades demarcadas. Mais propriamente, ele opera no interior da lógica da globalização. Porém, parece improvável que a globalização venha simplesmente destruir as identidades nacionais. É mais provável que produza, simultaneamente, novas identificações globais e locais" (Hall, 1994: 145).

A partir das visões de Ianni, Herscovici e Stuart Hall os trânsitos culturais não constituem fator determinante para a homogeneização de um grupo. Pelo contrário, essa trocas muitas vezes reforçam as mais diversas tradições e costumes. Ao serem importados, os produtos da mídia global sofrem constantemente adaptações e reelaborações locais.

Alain Herscovici (1995: 10) defende que raramente as produções locais possuem traços intrinsecamente locais. Segundo ele, essas características são formadas por reapropriações diferenciadas de elementos provenientes da cultura mundial. Assim, quebra-se o mito de uma identidade cultural pura e fechada dentro de limites rigidamente estabelecidos.

O nacionalismo herdado das ditaduras e movimentos populistas na América Latina, quando exacerbado, pode se constituir num empecilho para a concretização de uma real integração entre os países do Mercosul, prejudicando os esforços de aproximação entre as comunidades.

Conseqüências na Programação

As determinações nacionalistas presentes nas legislações dos países do Mercosul evidenciam restrições quanto ao conteúdo da programação veiculada pelas emissoras,

assim como em relação à publicidade transmitida. No entanto, na maioria dos casos as normas legais são desobedecidas.

Na Argentina o art.15 da Lei n.º 22.285 determina que as emissões de radiodifusão serão transmitidas em castelhano e, caso sejam difundidas em outras línguas, devem ser traduzidas simultaneamente exceto nos seguintes casos: 1) Letras de composições musicais; 2) Os programas destinados ao ensino de línguas estrangeiras; 3) Os programas da Radiodifusão Argentina ao Exterior (RAE); 4) Os programas de coletividades estrangeiras e aqueles em que se usem línguas aborígenes, com prévia autorização do Comitê Federal de Radiodifusão. O artigo ainda acrescenta que "*las películas o series habladas en lenguas extranjeras que se difundan por televisión, serán dobladas al castellano, preferentemente por profesionales argentinos*".[69]

Os anúncios publicitários devem observar critérios éticos, expressar-se em castelhano e serem de produção nacional. A publicidade está limitada a doze minutos para cada período de uma hora contados a partir do início da programação, e deve ser toda produzida no país.

No entanto, esse dispositivo não é rigorosamente cumprido. Na prática é possível constatar-se que a maioria das dublagens na Argentina é feita por mexicanos, que dominam a indústria do setor no país.

No Uruguai a programação passa pelo mesmo tipo de fiscalização. O art. 30 do Decreto n.º 734/78 estabelece que "*La transmisión de programas en idioma extranjero deberá obtener la autorización de la Dirección Nacional de Comunicaciones y estar a sus directivas - especificándos e si se trata de una emisión de enseñanza de la lengua, el espacio de una coletividad dada, una expresión cultural, informativa, miscelánea o de comentarios. Se tendrá a la orden la traducción correspondiente. Estos programas estarán sometidas a las mismas responsabilidades de los nacionales*".

A publicidade também sofre forte controle no Uruguai, que obriga ter o mínimo de 80% de suas veiculações produzidas no país e executadas totalmente por profissionais uruguaios ou estrangeiros radicados no país.[70] Os anúncios devem

ainda ser enviados mensalmente para a Direção Nacional de Comunicações especificando a nacionalidade dos locutores, autor do *jingle,* instrumentação musical e empresa gravadora ou filmadora dos mesmos.

Também no Uruguai pode-se evidenciar que a existência dos princípios nacionalistas constantes nos documentos legais não estão sintonizados com a realidade. De acordo com o deputado Abdala, no que se refere ao art. 29 do decreto 734/80, a legislação tem urgência relativa, sendo o limite de 80% para publicidade desrespeitado. Ele afirma que apesar do Uruguai seguir uma política nacionalista, essa preocupação se expressa com maior rigor no que diz respeito à titularidade das emissoras.

Na Argentina a fiscalização em relação à invasão de produções estrangeiras na programação aparece de modo marcante através do art. 8, do Decreto n.º 286/81, que fixa a proporção mínima de programas de produção nacional em 40% das emissões diárias. Além disso, a legislação exige que seja dada preferência às obras de autores nacionais e interpretações de artistas argentinos (art.19 da Lei n.º 22.285). Também neste caso a determinação legal parece não ser cumprida. Alejandro Grimson, pesquisador da Universidade de Buenos Aires (UBA) afirma que em algumas emissoras a produção local atinge apenas 20% da programação total[71] .

No Brasil as emissoras de radiodifusão podem transmitir programas em idioma estrangeiro. No entanto, existe uma preocupação com a imagem do país a ser veiculada no exterior. As produções brasileiras em línguas estrangeiras, destinadas à divulgação de assunto de interesse nacional, devem antes ser aprovadas pelo Ministério das Relações Exteriores, como aponta o parágrafo 1º do art.75 do Decreto n.º 52.795/63.[72]

O artigo seguinte do mesmo decreto destaca que também cabe ao Ministério das Relações Exteriores organizar programas em idioma estrangeiro para divulgar assuntos de interesse do País no exterior. A transmissão é feita pela Agência Nacional e emissoras oficiais.

Em relação a TV a cabo, o Brasil se limita a controlar a distribuição de um pacote básico de canais que garanta a expressão de diversos setores da sociedade como Senado, Câmara dos Deputados, Universidades e comunidades, além de dar

garantia de distribuição dos canais de VHF e UHF. A legislação brasileira estipula também três tipos de canais que devem ser obrigatoriamente disponibilizados pela concessionária: os canais básicos de utilização gratuita; os canais destinados à prestação eventual de serviços; e os canais destinados a prestação permanente de serviços. Os outros canais são de livre programação da operadora e não sofrem nenhum limite de conteúdo.

O Paraguai possui determinação semelhante ao fixar que "*Los programas de radiodifusión de alta frecuencia com destino al exterior serán realizados por el Estado; las estaciones privadas sólo podrán prestar este servicio mediante autorización especial del Organismo Oficial Competente*" [73]

É importante ressaltar que em termos de programação o Paraguai e o Uruguai estão em desvantagem junto ao Brasil e à Argentina, já que a produção nacional desses países é restrita sendo incapaz de competir com os outros membros do Mercosul. Como resultado dessa desigualdade, a programação vem sendo invadida por produções estrangeiras e em muitos casos torna-se dependente do Brasil e da Argentina. No canal 13 do Paraguai, por exemplo, apenas 43% da programação é ocupada com produção paraguaia. Os programas argentinos e principalmente as telenovelas brasileiras ocupam boa parte das transmissões.

O Nacionalismo no Controle de Propriedade

Além das restrições relativas à programação, as legislações da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai possuem dispositivos que limitam o fluxo internacional de mão-de-obra. Em conseqüência poderá haver tensão entre tais dispositivos e a tendência de integração entre os quatro países, que certamente conduzirá à livre circulação de recursos humanos e capitais.

No plano mundial, com a intensificação da internacionalização do capital, as corporações que antes se concentravam apenas nos principais centros econômicos passam a desenvolver zonas de produção nos mais diversos países. Multiplicam-se, assim, as corporações e conglomerados multinacionais e transnacionais, que estão

cada vez mais integrando atividades e estabelecendo contratos em vários países. Até o ano passado metade dos prédios, máquinas e laboratórios, assim como mais da metade dos funcionários das dez maiores corporações mundiais estavam fora dos seus países de origem. As operações no estrangeiro rendem para essas empresas nada menos que 61% do seu faturamento. Um terço do comércio internacional refere-se a trocas entre unidades produtivas das empresas transnacionais (Cf. Revista Veja: A Roda Global. Editora Abril, Edição 1438, 03.04.96, p. 83).

O desenvolvimento da informática tem propiciado a intensificação e generalização das comunicações, permitindo que as empresas do setor acompanhem as novas tendências de conglomeração e transnacionalização. Como mercadorias tradicionais, hoje vendem-se informações em escala mundial. Os diferentes meios de comunicação integram-se em complexos industriais, que passam a operar simultaneamente empresas de jornais, revistas, rádios, televisão, livros, filmes, discos, vídeo, telefonia e transmissão de dados. Os acordos e fusões na área tem se multiplicado, provocando uma onda de concentração jamais vista.

Tendo em vista esta tendência à concentração, a legislação brasileira sobre TV a cabo incorporou alguns dispositivos anti-multimidiatizantes, que tentam evitar o controle de uma só empresa em vários ramos da área de telecomunicações. A norma 13/96 (revisada em 1997) estabelece limites para a outorga de concessão em "*no máximo para sete áreas de prestação do serviço com população igual ou superior a setecentos mil habitantes; e, no máximo para doze áreas de prestação do serviço com população igual ou superior a trezentos mil e inferior a setecentos mil habitantes*"; para cada concessionária. Estes limites consideram somente as "*áreas de concessão em que a concessionária do Serviço de TV a Cabo explora o serviço sem competição com outros prestadores de serviços de distribuição de sinais de televisão mediante assinatura, excluídos os serviços distribuídos via satélite*" (5.1.1 e 5. 1. 2).

Também os editais de TV a Cabo, referentes às licitações iniciadas em 1997, estabelecem condições de participação que vedam a participação de empresa: **"***que*

seja coligada, controlada ou controladora de outra participante desta licitação, numa mesma área de prestação do serviço, salvo em relação às empresas das quais é consorciada mediante um único consórcio; que seja exploradora do Serviço de TV a Cabo em área ou parte de Área de Prestação de Serviço, objeto da licitação; que seja coligada, controlada ou controladora de entidade exploradora do Serviço TV a Cabo em área ou parte de Área de Prestação de Serviço, objeto da licitação". (4 – Condições de participação).

A limitação de propriedade cruzada também está presente, nestes editais, no critério de pontuação que pune em seis pontos cada candidata à concessão que tiver dez ou mais concessões em todo o território nacional e em dez pontos para as empresas com quatro ou mais concessões na mesma área requerida e seis ou mais em outras áreas de licitação.

No entanto, nos países que compõem o Mercosul, o crescimento assustador do desemprego parece contribuir para a permanência de protecionismos, expressos através do caráter nacionalista dos documentos legais. Pode-se afirmar, então, que simultaneamente à lógica capitalista de derrubada de barreiras, em muitos casos também estão aumentando as medidas relativas à proteção do mercado.

O caráter nacionalista das legislações da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai pode ser evidenciado principalmente no que se refere ao controle de propriedade por parte das empresas que executam serviços de radiodifusão. A exceção é a regulamentação do Paraguai, onde o decreto 14.135/96 se mostra influenciado por princípios liberais. Exemplo disso é o art. 64, pelo qual se permite a participação de empresas estrangeiras na radiodifusão, exigindo-se apenas que estas sejam instaladas no país ou tenham um representante no Paraguai[74].

Entre os países que compõem o Mercosul, o Brasil é o que apresenta maior protecionismo. De acordo com o art. 4 do Decreto 236/67, só poderão executar serviço de radiodifusão "*as sociedades nacionais por ações nominativas ou por cotas, desde que subscritas, as ações ou cotas, em sua totalidade, por brasileiros natos*". Em seu parágrafo único acrescenta que "*nem as pessoas jurídicas,*

excetuados os partidos políticos nacionais, nem estrangeiros, poderão ser sócios ou participar de sociedades que executem serviço de radiodifusão, nem exercer, sobre ela, qualquer tipo de controle direto ou indireto".

A Constituição, em seu art. 222 adiciona que a propriedade de empresa de radiodifusão de sons e imagens é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. O art. 15 do Decreto 52.795/63, reforça esta exigência, aplicando-a como requisito para a habilitação.

Em relação a TV a cabo o controle é mais brando, pois só obriga que 51% do controle do capital com direito a voto da concessionária deverá ser de brasileiro nato ou naturalizado, há mais de dez anos (Lei n. 8.977 art. 7). As empresas estrangeiras que não funcionem no país para se habilitar à operar o serviço (dentro do limite de 49%) devem atender as exigências da regulamentação mediante apresentação de "*documentos equivalentes, autenticados pelos respectivos consulados e traduzidos por tradutor juramentado, devendo ter representação legal no Brasil com poderes expressos para receber citação e responder administrativa ou judicialmente.*" (Art. 25. parág. único).

Na Argentina, de acordo com o art. 46 da Lei 22.285, era proibido o investimento estrangeiro na radiodifusão. No entanto, esse procedimento se tornou legal devido ao Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones ratificado pela Lei 24.356, de 1994.

No Uruguai os solicitantes devem ser uruguaios e ter domicílio permanente na localidade. As ausências prolongadas fora do país, salvo aquelas com justificação adequada, podem acarretar até mesmo o cancelamento das autorizações.[75]

No Brasil o nacionalismo está presente não só em relação às restrições à propriedade, mas também nas disposições acerca da direção e quadro de funcionários das empresas. O Decreto 52.795/63, em seu art.8, determina que os diretores e gerentes das empresas de radiodifusão devem ser obrigatoriamente brasileiros natos.

O art. 28, item 6, do mesmo documento fixa ainda que as concessionárias e permissionárias devem "*admitir, como técnicos encarregados da operação de equipamentos transmissores somente brasileiros ou estrangeiros com residência*

exclusiva no País, permitida, porém, em caráter excepcional e com autorização expressa do Ministério das Comunicações a admissão de especialistas estrangeiros, mediante contrato".

O art. 38 da Lei 4.117/62 reforça as determinações do art. 8 e 28 do decreto 52.795. No entanto, o parágrafo 3º do art. 42 permite que as emissoras públicas prestadoras de serviços de telecomunicações contratem funcionários dentro ou fora do país para exercer funções relativas à instalação e uso de equipamentos especiais.

No Uruguai as normas nacionalistas relativas à reserva de mão-de-obra aparecem no art. 11 do decreto 734, que fixa que diretores, gerentes e administradores de empresas concessionárias devem ser uruguaios e residentes no país. No art. 28, item 3, do mesmo decreto as limitações se acentuam já que este prevê como obrigação das emissoras a "*promoción y aplicación de recursos humanos nacionales: artísticos, profesionales, técnicos, culturales*". Por fim, o art.38 deste documento determina que cabe aos órgãos públicos assegurar a proteção aos artistas nacionais.

No Brasil as concessões ou autorizações decorrentes de convênio com outro país são passíveis de cassação, como aponta o art.68 da Lei 4.117/62 [76]. O Decreto 236/67 proíbe as empresas de radiodifusão de manter contratos de assistência técnica com empresas ou organizações estrangeiras, tanto em relação à administração quanto ao que diz respeito à orientação (art.7). No entanto, acrescenta que: "*A vedação a que se refere este artigo não alcança a parte estritamente técnica ou artística da programação e do aparelhamento da empresa, nem se aplica aos casos de assistência técnica com empresa ou organização estrangeira, não superior a seis meses e exclusivamente referente à fase de instalação e início de funcionamento de equipamentos, máquinas e aparelhamentos técnicos.*

Os artigos 8 e 6 do Decreto 236/67 e da Lei de Imprensa, respectivamente, fixam que qualquer contrato com organização estrangeira deve ter autorização do Ministério das Comunicações. Proíbe também que as empresas estrangeiras tenham participação nos lucros. Já no Uruguai as radiodifusoras são proibidas de receber

doações de Governos ou Estados estrangeiros, a não ser com autorização do Executivo e em caso de material de programação.[77]

É possível observar que de um modo geral as legislações ainda conservam um forte nacionalismo que se reflete, principalmente, na tendência ao protecionismo e à reserva de mercado. Este aspecto nos remete à uma das principais críticas feitas às novas tendências: o fato da globalização econômica estar provocando um aumento substancial, e em ritmo veloz, do desemprego.

No entanto, ainda não se sabe ao certo até que ponto a reserva de mercado é capaz de criar empregos. Os mais otimistas garantem que a influência da competição estrangeira é mínima. O principal exemplo utilizado neste caso é o dos Estados Unidos que, apesar da abertura econômica, foi capaz de criar nos últimos vinte anos 35 milhões de empregos. Já nos países da Europa, onde o grau de protecionismo é muito maior, a taxa de criação de novos empregos corresponde a zero (Cf. Revista Veja: A Roda Global. Editora Abril, edição 1438, 03.04.96, p.87).

O fato é que diante das novas e radicais mudanças observadas no mundo, os países já não podem impor proteções extremamente rigorosas aos seus mercados. De acordo com as regras do livre mercado, o país que impõe barreiras tem grandes chances de ser marginalizado e excluído de muitos investimentos. Assim, também tem pouco acesso a inovações tecnológicas e, consequentemente, pode deixar de ser competitivo.

Conclusões

Apesar da proliferação e consolidação dos princípios do modelo liberal e da economia de mercado, os governos nacionais continuam sendo a principal autoridade no ambiente regulador da TV nos países signatários do Mercosul. Todo o processo regulatório, segundo expressam as legislações estudadas, está centrado no Poder Executivo desses países. É deles a prerrogativa de outorgar canais de radiodifusão e de nomear os membros dos órgãos reguladores ou executores das normas.

Isto não significa que os governos nacionais estejam sós e sejam autônomos, independentes e neutros na sua missão regulatória. Em todos os países do Mercosul grandes grupos econômicos, associados ou não em entidades patronais, têm tradicionalmente buscado influenciar as regulamentações da TV. Trata-se de um jogo de pressões conhecido, no qual concessionários, isoladamente ou em grupo, atuam diretamente ou por intermédio de políticos influentes, buscando manter ou modificar dispositivos legais que assegurem ou ampliem suas vantagens financeiras ou políticas. Além disso, o próprio mercado impõe, ao longo dos anos, práticas que, depois de firmadas, são legitimadas pelos Governos, através de legislação específica.

No Mercosul são identificados dois conglomerados da área das comunicações que se afirmaram como atores políticos de peso e como independentes centros decisórios, capazes, em certa medida, de fazer frente ao poder dos governos nacionais dos países signatários do tratado. É o caso dos grupos Globo, no Brasil, e Clarin, na Argentina. Mas há pelo menos uma diferença substancial entre eles, no que se refere à exploração da TV aberta. Como vimos no decorrer deste trabalho, no Brasil ainda é vedada a participação direta de capital estrangeiro nos serviços de radiodifusão, onde se inclui a TV aberta. Assim, o grupo Globo somente indiretamente – via seu acordo com a News Corporation, por exemplo – se beneficia de capital externo nos investimentos que faz no setor. Na Argentina, ao contrário, desde 1994 todos os setores dos serviços de comunicações, sem exceção, estão abertos às empresas estrangeiras. Por isso o grupo Clarin tem se associado à corporações estrangeiras, particularmente o Citicorp.

Como seria de esperar, a intensidade e o estágio atual do movimento empresarial pela re-regulamentação do setor varia de país para país. Na Argentina

parece claro que a indefinição do Congresso Nacional entre dois projetos de re-regulamentação indica simplesmente a não instituição de hegemonia entre os grupos que disputam a influencia do Poder Executivo, e de deputados e senadores. Os projetos têm diferenças substanciais mas certamente o grupo que se tornar hegemônico, por consenso ou pelo exercício do poder econômico, será capaz de negociar a fusão dos dois projetos, fazendo concessões que não sejam cruciais para seus interesses. A paralisação das negociações, dentro e fora do Parlamento Nacional argentino, é também um sintoma de que o atual e aparentemente anárquico marco legal - assim como a correlação de forças políticas no processo decisório nacional - são aceitáveis, senão preferenciais, em relação às naturais incertezas contidas na negociação de nova regulamentação.

No Brasil, as prioridades tanto do governo nacional quanto dos grupos econômicos nacionais e multinacionais estão notoriamente dirigidas para a rearrumação do setor das comunicações, tomando como marco legal a nova Lei Geral das Telecomunicações. As metas a curto e médio prazo, já plenamente realizadas, foram: a privatização da Embratel, Telebrás e todo o sistema nacional de telecomunicações; a organização dos serviços de telefonia celular, com intensa participação de capital estrangeiro; a regularização dos serviços de TV por assinatura, também com participação de recursos externos; e a implantação do novo órgão regulador, a Anatel-Agência Nacional de Telecomunicações, que a médio e longo prazo substituirá o Ministério das Comunicações. Alterações na regulamentação da TV aberta deverão ocorrer a médio prazo, tomando como base proposta específica ainda (no final de 1999) em fase de elaboração no Ministério das Comunicações, além de projeto momentaneamente paralisado na Câmara dos Deputados, que autoriza a participação do capital estrangeiro também nesta modalidade de serviço de televisão.

No Paraguai a adaptação do setor ao contexto contemporâneo de globalização, privatização e conglomeração iniciou-se com a lei 642, de 29 de dezembro de 1995. Ela unificou no conceito de radiodifusão todas as modalidades de serviços de rádio e TV, e permite que qualquer pessoa, não importa a nacionalidade,

possa ser concessionário. Por outro lado, dado que o Paraguai jamais teve uma emissora pública, não há o que privatizar no setor da radiodifusão. Além disso, pela nova lei cabe ao recém-criado órgão regulador, Conatel-Comisión Nacional de Telecomunicaciones, estabelecer a maior parte das normas. Inserida nas tendências mundiais de gerir por contrato e não por legislação específica, a regulamentação paraguaia deixa larga margem de poder à Conatel. É ela, por exemplo, quem vai fixar o número de canais que cada pessoa ou grupo econômico pode explorar. Seus membros são todos nomeados pelo Poder Executivo, e seu presidente preside também o novo órgão consultivo, Consejo de Radiodifusión, cujos membros são também nomeados pelo Poder Executivo.

O Uruguai é o país do Mercosul onde a regulamentação se encontra completamente fora de pauta. A última iniciativa neste sentido data de 1985, imediatamente após a queda do regime militar. Os fatos econômicos, contudo, estão criando uma nova situação na indústria da TV, com a formação de grupos multimídia, três dos quais dominando o mercado nacional. Eles implantaram por conta própria uma monopólica rede nacional - Rutsa - à margem da regulamentação, e por seu intermédio controlam os três canais privados de Montevidéu, e também os do interior. Além disso, participam da empresa Equital, fornecedora de programas e sinais de satélite para os serviços de TV à cabo do interior. Também neste país, como se vê – e neste caso independentemente da existência de legislação que o permita – a re-regulamentação se impõe pela força do poder econômico.

Ainda que considerada pelos quatro países um serviço de interesse público, com finalidades educativo-culturais, a radiodifusão no Mercosul é essencialmente uma atividade privada, com características comerciais. Para que as finalidades culturais, educativas e morais inerentes à radiodifusão fossem cumpridas seria necessário que as legislações suprissem os órgãos reguladores com forte poder de coerção e mecanismos de fiscalização mais eficientes. Além disso, deveria haver mais objetividade nas regulamentações, fixando-se claramente a maneira pela qual a programação das emissoras deveria atender às finalidades educativas e culturais prescritas.

Os dispositivos legais de caráter nacionalista, herdados em sua maioria dos regimes militares por que passaram, se levados em conta, poderiam tornar-se empecilhos para a integração de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, tanto entre si quanto com a comunidade internacional de negócios. Contudo, eles parecem estar sendo superados pela dinâmica das leis do mercado e da expansão do capitalismo internacional no setor. À exceção do Brasil – e neste caso, particularmente a Rede Globo, cujo percentual de programas nacionais supera os 60% - a programação das emissoras de TV se compõe predominantemente de programas importados, a maioria dos Estados Unidos. No caso do Paraguai e Uruguai, a integração entre os países do Mercosul faz com que suas emissoras tenham uma relativamente grande freqüência de programas brasileiros e argentinos em suas programações.

De maneira geral, as restrições impostas à livre exploração de concessões, particularmente o estabelecimento de limites ao número de licenças concedidas a uma só pessoa, não têm se constituído em obstáculos à concentração de meios de comunicação nos países analisados. A ausência de parâmetros que definam o grau de parentesco e de intimidade empresarial economicamente aceitável entre pessoas e organizações tem possibilitado a formação de monopólios e oligopólios, embora estes só sejam legalmente permitidos na Argentina (Lei 23696/89), onde seis grandes grupos dominam o setor da radiodifusão. No Paraguai, as TVs também estão concentradas nas mãos de poucos e a Conatel tem o poder arbitrário e discriminatório de fixar, sem parâmetros legais, o número de licenças para cada pessoa. No Brasil, apesar do limite de 10 estações por pessoa, oito grupos dominam o setor, utilizando-se de artifícios legais e do sistema de afiliações. E embora a Constituição Federal de 1988 tenha proibido a formação de monopólios e oligopólios na radiodifusão, este dispositivo constitucional não foi até hoje regulamentado.

Outro aspecto comum aos quatro países é a presença de interesses políticos na radiodifusão. No Uruguai, no final do regime militar, foram entregues 29 emissoras a políticos e militares. Na Argentina, os militares distribuíram freqüências por critérios políticos, inclusive entre si mesmos. O general Strossner, no Paraguai, também

concedeu licenças por critérios semelhantes. No Brasil esse fenômeno foi mais acentuado, uma vez que a concessão de canais de rádio e TV tornou-se moeda política consagrada no cenário nacional. Os militares iniciaram esse processo selecionando os concessionários de acordo com a identidade ideológica com o regime. Já em plena democracia, o critério passou a ser predominantemente político-eleitoral. O presidente Sarney negociou centenas de canais, em troca de votos na Assembléia Constituinte, favoráveis a fixação do seu mandato em cinco anos.

Por fim, cabe destacar que não existe, em qualquer dos países, dispositivo legal que busque assegurar, implícita ou explicitamente, o acesso à indústria da TV, dos múltiplos pontos de vista existentes nas sociedades do Mercosul. A questão da diversidade, pois, tem sido mantida à distância do debate e, por conseqüência, do processo regulatório da TV.

Anexo

Regulamentação da TV nos Países do Mercosul

Quadro de Convergências, Divergências e Particularidades

	Convergências	Divergências	Particularidades
Conceituações	Em relação a conceituação do serviço de Radiodifusão, todos os países (exceto o Uruguai que não faz nenhuma referência ao tema em sua legislação) deixam claro a finalidade cultural do serviço. Alguns ressaltam a finalidade de ampliar (diversificar) as fontes de informação (Brasil), mas a grande maioria aponta como central o papel de fornecedor de lazer e entretenimento do serviço.	A principal divergência quanto a este ponto está no controle da emissão dos sinais de comunicação eletromagnético que no Paraguai são de domínio público do Estado e nos outros países podem ser explorados pelo setor privado ou público.	A legislação argentina aponta como um dos objetivos do serviço de radiodifusão a "*elevação moral da população. O conteúdo de suas emissões deve subordinar-se a um sentido ético e de conformação cívica, tendo como objetivos principais: a contribuição para o bem comum; o desenvolvimento da comunidade; o fortalecimento da fé nos destinos da Nação; o incentivo ao exercício do direito natural do homem de comunicar-se; e a valorização dos sentimentos de amizade e cooperação internacionais*".
Controle Governamental da Concessão	Em todos os quatro países fica claro o controle do Poder Executivo sobre o processo de concessão, que deve outorgar o canal, fiscalizar a prestação do serviço e determinar os parâmetros técnicos. Brasil e Paraguai tem orgãos controladores (Conselhos) como a Anatel no Brasil e a CONATEL no Paraguai. Brasil e Paraguai tem também em comum o controle sobre as finanças, ficando a cargo das Agências definir níveis tarifários.		No Paraguai a definição dos membros do conselho (CONATEL) fica a cargo do Poder Executivo única e exclusivamente.

	Convergências	Divergências	Particularidades
Critérios para a Concessão	Em todos os países são considerados requisitos para obter a concessão ter qualificação técnica e comprovação de capacidade financeira. Uruguai e Argentina ressaltam como critério a qualificação moral, e ter residência comprovada no país.		O Brasil cria como restrição elementos anti-monopolizantes, impedindo a concentração. Cria também restrição a parlamentares que estejam gozando de imunidade parlamentar. O Paraguai, em nome da soberania nacional, se reserva ao direito de suspender a concessão caso ofereça perigo real ou potencial à segurança nacional. A Argentina proíbe o controle da concessão por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras.
Critérios para a Renovação da Concessão	Brasil e Argentina dão 15 anos de concessão para que precisem ser renovadas. Este desejo de renovação precisa ser comunicado com antecedência aos orgãos responsáveis destes países (24 meses no Brasil e 30 meses na Argentina). O Uruguai não faz nenhuma referência na legislação quanto aos critérios para renovação da concessão.		No Brasil, após a solicitação de renovação da concessão, o Poder Executivo faz uma consulta pública sobre a performance da operadora, além de cobrar uma taxa para a renovação. Argentina, após o termino do contrato, promove uma licitação pública para outorgar a nova licença, sendo resguardado o direito da atual concessionária participar da licitação com preferência na escolha em caso de igualdade de condições.
Direito da Geradora Local de TV	Nada foi encontrado nas legislações da Argentina Paraguai e Uruguai		No caso brasileiro, único país em que através do estudo das legislações foram detectadas normas referentes aos direitos da geradora local de TV observa-se o seguinte: As geradoras locais de TV podem, eventualmente, restringir a distribuição dos seus sinais, dos canais destinados à distribuição obrigatória, integral e simultânea, sem inserção de qualquer informação, da programação das emissoras geradoras locais de radiodifusão de sons e imagens, em VHF ou UHF, aberto e não codificados, cujo sinal alcance a área

	Convergências	Divergências	Particularidades
			do serviço de TV a Cabo, mediante notificação judicial, desde que ocorra justificado motivo e enquanto persistir a causa.
Dever do Assinante			Apenas a Lei 8.977, do Serviço de TV a Cabo, apresenta como deveres dos assinantes: pagar pela assinatura (condição para ter garantido o acesso à totalidade dos canais básicos) e zelar pelos equipamentos fornecidos. A Lei define também que interceptar ou receber a programação sem a autorização da operadora configura ilícito penal.
Direitos da Concessionária de Telecomunicações			A legislação brasileira garante a propriedade da Rede de Transporte de Telecomunicações à concessionária de telecomunicações. A concessionária pode também, mediante negociação prévia, utilizar a capacidade excedente das redes Locais de Distribuição de Sinais de TV, de propriedade das operadoras, para a prestação de serviços públicos de telecomunicações, bem como para oferecer "*serviços ancilares ao de TV a cabo, tais como serviços de faturamento e cobrança de assinaturas, e serviços de manutenção e gerência de rede*" (Decreto 2206/97, art. 78, IV).

	Convergências	Divergências	Particularidades
Direito Programático da Operadora			A legislação brasileira apresenta como direitos da programadora: cobrar remuneração pelos serviços prestados; codificar sinais; veicular publicidade; e, co-produzir filmes nacionais, de produção independente, com a utilização de recursos e incentivos fiscais. (Lei 8977, art. 30). Além dos mencionados acima, também são direitos da operadora: **a)** a liberdade de oferecer a programação que escolher, excluídos os canais de básicos de utilização gratuita, os canais destinados à prestação eventual de serviços e os canais destinados à prestação permanente de serviços; **b)** a operadora não é responsável pelo conteúdo da programação veiculada nos canais básicos e nem está obrigada a fornecer infra-estrutura para a produção dos programas; **c)** selecionar os interessados em operar os canais destinados à prestação permanente de serviços, quando a procura exceder a oferta; **d)** transmitir sinais ou programas produzidos por terceiros, editados ou não, bem como sinais ou programas de geração própria; **e)** caso não apareçam interessados suficientes para a utilização da totalidade dos canais destinados à prestação eventual e permanente de serviços, a operadora pode utilizar este espaço para programação própria ou coligada. (Lei 8977, art. 23, 24, 25, 30; Dec. 2206/97, art. 67; Norma 13/96 – rev. 97 -, 7.5).

	Convergências	Divergências	Particularidades
Definições	Argentina, Uruguai e Paraguai definem a cabodifusão como serviço auxiliar de radiodifusão (Argentina: Serviço Complementário de Televisão; Paraguai: Serviço de Difusão; Uruguai: Serviço Especial de Televisão).	O Brasil, diferente dos outros países, possui uma legislação própria para a cabodifusão através da Lei do Serviço de TV a Cabo n. 8.977/95; do Regulamento do Serviço de TV a Cabo, Dec. 2206/97; e, da Norma do Serviço de TV a Cabo, n. 13/96 (rev. 97). O Serviço é classificado em três grupos de acordo com a densidade demográfica de cada área de prestação.	Na legislação brasileira de TV a Cabo, existem diversos termos especificados sobre a natureza dos dispositivos envolvidos na cabodifusão. A Lei do Serviço de TV a Cabo, n. 8.977, lista 16 termos; o Decreto 2206/97 lista oito termos; e, a Norma 13/96 (rev. 97) lista mais 14 termos.
Dispositivos Anti-Multi-midiatizantes			Apenas na legislação brasileira de cabodifusão se encontram alguns elementos que podem ser caracterizados como dispositivos anti-multimidiatizantes. A Norma n. 13/96 (revisada em 1997) estabelece limites para a outorga de concessão em, "*no máximo para sete áreas de prestação do serviço com população igual ou superior a setecentos mil habitantes; e, no máximo para doze áreas de prestação do serviço com população igual ou superior a trezentos mil e inferior a setecentos mil habitantes*"; para cada concessionária. Estes limites consideram somente as "*áreas de concessão em que a concessionária do Serviço de TV a Cabo explora o serviço sem competição com outros prestadores de serviços de distribuição de sinais de televisão mediante assinatura, excluídos os serviços distribuídos via satélite*" (5.1.1 e 5. 1. 2). Também os editais de TV a Cabo, referentes às licitações iniciadas em 1997,

	Convergências	Divergências	Particularidades
			estabelecem condições de participação que vedam a participação de empresa: "*que seja coligada, controlada ou controladora de outra participante desta licitação, numa mesma área de prestação do serviço, salvo em relação às empresas das quais é consorciada mediante um único consórcio; que seja exploradora do Serviço de TV a Cabo em área ou parte de Área de Prestação de Serviço, objeto da licitação; que seja coligada, controlada ou controladora de entidade exploradora do Serviço TV a Cabo em área ou parte de Área de Prestação de Serviço, objeto da licitação*". (4 – Condições de participação). A limitação de propriedade cruzada também está presente, nestes editais, no critério de pontuação que pune em seis pontos cada candidata à concessão que tiver dez ou mais concessões em todo o território nacional e em dez pontos para as empresas com quatro ou mais concessões na mesma área requerida e seis ou mais em outras áreas de licitação.

	Convergências	Divergências	Particularidades
Dispositivos Globalizantes	A legislação paraguaia e a brasileira nomeiam as agências reguladoras como os órgãos competentes para representar os dois países nos organismos internacionais de telecomunicações (Dec. n. 2.338, reg. Anatel, cap. II, art. 16, II – Brasil; e Dec. n. 9892/95 art.). Ambas regulamentações também permitem a exibição de programas estrangeiros sem restrições.		Somente a legislação brasileira, através do dec. 2.338, que regulamenta a Anatel, considera, dentre as funções da agencia reguladora, a "*interação com administrações de telecomunicações dos países do Mercado Comum do Sul – Mercosul, com vistas à consecução de objetivos de interesse comum*"(art. 16, XXX). Brasil O decreto n. 2206/97, que regulamenta o Serviço de TV a Cabo, declara habilitadas para operar o serviço, desde que respeitado o limite máximo de 49% da propriedade da concessionária, as empresas estrangeiras que não funcionem no país desde que atendam às exigências da regulamentação mediante "*documentos equivalentes, autenticados pelos respectivos consulados e traduzidos por tradutor juramentado, devendo ter representação legal no Brasil com poderes expressos para receber citação e responder administrativa ou judicialmente.*" (Art. 25. parág. único).
Dispositivos Multimidiatizantes	Não constam das legislações específicas dos quatro países dispositivos multimidiatizantes.		

	Convergências	Divergências	Particularidades
Dispositivos Nacionalizantes	Somente Brasil e Uruguai limitam a propriedade estrangeira dos meios. No caso brasileiro, 51% do capital com direito a voto da concessionária deverá ser de brasileiro nato ou naturalizado há mais de dez anos (Lei n. 8.977, art. 7). No caso uruguaio, é obrigatória a condição de ser uruguaio nato ou naturalizado para se pleitear uma concessão (Decreto 734/78 Artigo 8°). Em relação à programação, Uruguai e Argentina obrigam a transmissão de programação em castelhano, sendo que no Uruguai a programação em idiomas estrangeiros necessita de autorização da DNC (Decreto 734/78 Artigo 30°), e, na Argentina a dublagem deve ser feita por argentinos. Em relação à publicidade, no Uruguai 80% dos anúncios devem ser de produção nacional (Decreto 734/78 Artigo 29° (j)) e, no caso argentino, todos os anúncios estão obrigados a serem produzidos no país. Brasil, Uruguai e Paraguai, somente permitem que os membros do órgão regulador sejam natos ou naturalizados nos respectivos países.		
Dispositivos Privatizantes			Apenas no Brasil encontram-se dispositivos que garantem o caráter privado do serviço de televisão a cabo (Lei n.º 8.977, art. 4, art. 15; Dec. 2206/97, art. 4; Minuta de Edital de TV a Cabo/97, 1.2).

	Convergências	Divergências	Particularidades
Dispositivos Anti-Monopolizantes	Somente Paraguai e Brasil têm dispositivos que buscam a garantia de livre competição entre empresas concessionárias. (Paraguai: Lei 642/95 - Arts. 11, 16. K, 27; Dec. 28,183 - Reg.14235/96 - Art. 5; Reg. 14135/96 - Arts. 5, 8, 22. Brasil: Lei n.º 8.977, art. 38; Dec. 2206/97, art. 45, art. 46, art. 47, art. 56; Dec. 2.338, art.17, III e XXVI; Norma n. 13/96 – REV/97 – 5, 5.1, 5.2, 5.3; Minuta de Edital de TV a Cabo/97, 11; LGT, art. 2, III e V, art. 5, art. 6, art. 7, art. 70, art. 71, art. 126, art. 127,art. 129, art. 136).		
Obrigações econômico-financeiras da Concessionária de Telecomunicações	Em nenhuma das legislações consta este item.		

	Convergências	Divergências	Particularidades
Obrigações Econômico-Financeiras da Operadora	Brasil, Argentina e Paraguai têm um imposto cobrado pela concessão. Argentina e Paraguai têm também prevista a cobrança de uma taxa anual de fiscalização de acordo com os rendimentos da empresa (entre 8% e 6% do faturamento bruto, no caso argentino e 1% no Paraguai). Brasil e Uruguai exigem regularidade fiscal dos proponentes à exploração do serviço.		Somente a Argentina exige que as tarifas de publicidade sejam comunicadas ao órgão regulador. O Brasil, no processo de outorga das concessões, estabelece uma pontuação para a qualificação econômico-financeira da proponente. Além dos documentos comprobatórios da qualificação econômico-financeira, os proponentes devem depositar 1% do valor mínimo estipulado para cada outorga que solicitam. Apenas a legislação brasileira, na Lei 8.977 e no decreto que regulamenta esta lei, estabelece que os preços e as condições de remuneração das operadoras devem ser compatíveis com as práticas de mercado e custos de operação e que nenhum outro preço, exceto a assinatura do serviço, deve ser cobrado do consumidor.
Obrigações Programáticas da Operadora	Brasil, Uruguai e Argentina impõem limites à veiculação de publicidade. No Brasil, a publicidade é proibida nos canais básicos de utilização gratuita enquanto no Uruguai existe a obrigatoriedade de que 80% das chamadas sejam de produção nacional e, na Argentina, a totalidade delas. Argentina e Uruguai limitam a quantidade de publicidade por hora de programação.	Enquanto Argentina, Uruguai e Paraguai estabelecem obrigações programáticas relacionadas ao conteúdo da programação gerada, o Brasil se limita a controlar a distribuição de um pacote básico de canais que garanta a expressão de diversos setores da sociedade como Senado, Câmara dos Deputados, Universidades e Comunidade além da garantia de distribuição dos canais em VHF e UHF.	O Brasil estipula três tipos de canais que deverão ser obrigatoriamente transmitidos: a) os Canais básicos de utilização gratuita; b) os canais destinados à prestação eventual de serviço; e, c) os canais destinados à prestação permanente de serviços. Os outros canais são de livre programação da operadora e não sofrem nenhum limite de conteúdo. O Paraguai obriga a apresentação da programação mensal ao órgão regulador. A Argentina proíbe programação que incite à violência ou atente contra a segurança nacional além de estabelecer horários fixos para a programação permitida para menores de 18 anos.

	Convergências	Divergências	Particularidades
Obrigações Técnicas da Operadora			Apenas o Brasil lista mais de 60 quesitos (incluindo a Lei 8.977, a regulamentação desta e a norma do Cabo) técnicos de instalação e operação das redes e do Serviço de TV a cabo. A Argentina menciona apenas que os operadores devem assegurar os horários e regularidade de transmissão e permite a instalação de repetidoras fora da área de localização da emissora.
Órgão Regulador	Os quatro países possui um órgão regulador externo aos ministérios. No Brasil e no Paraguai, estes órgãos regulam também os serviços de telecomunicações. Os órgãos são: Brasil – Agência Nacional de Telecomunicações, Anatel; Argentina – Comitê Federal de Radiodifusão, Confer; Uruguai – Direção Nacional de Comunicações, DNC; e, Paraguai – Conselho Nacional de Telecomunicações, Conatel. O Brasil e o Paraguai garantem, na composição dos membros de seus respectivos órgãos reguladores, a presença de representantes das diversas entidades envolvidas.		O Paraguai possui também um Conselho de Radiodifusão que está subordinado ao Conatel. No caso brasileiro, todos os serviços de comunicações está subordinado à Anatel exceto a radiodifusão que segue regulada pelo Ministério das Comunicações.

	Convergências	Divergências	Particularidades
Direitos do Assinante	Nada foi encontrado nas legislações da Argentina e Uruguai. Tanto no caso brasileiro quanto no caso paraguaio os prestadores de serviços não podem, sob qualquer forma ou medida, restringir a livre escolha do usuário, não podendo também desenvolver práticas discriminatórias que venham a impossibilitar o atendimento aos clientes, no que diz respeito ao uso de canais ou de serviços. Podendo qualquer pessoa que se sinta prejudicada por práticas discriminatórias e/ou restritivas no uso de canais ou de serviços apresentar reclamações. Assim é convergente aos dois países a garantia dos princípios de igualdade aos assinantes e usuários dos serviços de telecomunicações, podendo estes sempre que se sintam prejudicados apresentarem queixas junto aos órgão reguladores de seus países.	Não foi detectada nenhuma divergência nas legislações estudadas (Brasil/Paraguai), no que se refere aos direitos do assinante	Observa-se que na legislação brasileira os termos que são direitos dos assinantes são bem mais abrangentes que no caso paraguaio, mais especificamente: Lei 8.977 Cap. 5 Da operação do Serviço Art. 25 § 2º Sempre que a procura exceder a oferta, a seleção de interessados na utilização dos canais previstos nos incisos II e III do art. 23 dar-se-á por decisão da operadora, justificadamente, com base em critérios que considerem a garantia do direito de expressão e o exercício da livre concorrência, bem como a gestão de qualidade e eficiência econômica da rede. Art.26 § 2º A infra-estrutura adequada ao transporte e distribuição de sinais de TV, na prestação do serviço de TV a Cabo, deverá permitir, tecnicamente, a individualização do acesso de assinantes a canais determinados. Art. 74 As operadoras de TV a Cabo oferecerão, obrigatoriamente, pelo menos um canal exclusivo de programação composta por obras cinematográficas e audiovisuais brasileiras de produção independente. **7. Prestação do Serviço** 7.7 A operadora de TV a Cabo deve tornar disponível ao assinante, quando por ele solicitado e às suas expensas, dispositivo que permita o bloqueio à livre recepção de determinados canais.

	Convergências	Divergências	Particularidades
			Operação dos Sistemas de Tv a Cabo **Interferências** Qualquer interferência envolvendo a segurança da vida humana - tais como nas freqüências do serviço de radionavegação aeronáutica - que não possa ser imediatamente eliminada determinará a interrupção do Serviço até que seja sanada
Direito Técnico da Operadora	**Instalação** Apenas na Argentina e no Brasil pode-se encontrar referências a respeito do procedimento relativo à instalação; onde nota-se como ponto de convergência o que diz respeito à autorização – para os Estados Provinciais (Argentina) assim como para as concessionárias (no caso do Brasil) – que ocorre apenas quando não houver interesse de empresas privadas na prestação do serviço. **Transmissão** Tanto a Argentina quanto Brasil e o Paraguai salientam o transporte de sinais ou de programação	**Transmissão**	**Instalação** Foi encontrado como particularidade da Argentina o seguinte ponto: Os licenciatários poderão instalar repetidoras externas á área primaria de serviço assegurado, como também a instalação de repetidoras internas. Estas autorizações terminaram assim que se habilite uma estação de origem que cubra a mesma área da repetidora. Lei n. 22.285- Art. 13 No caso brasileiro por ter uma lei específica para a TV a cabo observa-se maior detalhamento: Lei do cabo Capítulo IV Da Instalação do Serviço Art. 18 – Após receber a outorga, a operadora do serviço de TV a Cabo deverá adotar os seguintes procedimentos: I - na instalação da Rede de Transporte de Telecomunicações, a operadora do serviço de TV a Cabo deverá consultar a

	Convergências	Divergências	Particularidades
			concessionária de telecomunicações, atuante na área de prestação do serviço, sobre a existência de infra-estrutura capaz de suportar a execução de seu projeto, observados os seguintes critérios: **a)** a concessionária de telecomunicações deverá responder à consulta da operadora de TV a Cabo, no prazo máximo de trinta dias, informando-lhe em que condições atenderá os requisitos do projeto que embazou a concessão, devendo fazê-lo dentro das seguintes opções, por ordem de prioridades: rede existente, rede a ser implantada ou rede a ser construída em parceria com a operadora de TV a Cabo; **b)** em caso de resposta afirmativa, que respeite os requisitos técnicos e de prazos previstos no projeto que embasou a concessão, a operadora de TV a Cabo deverá utilizar a rede da concessionária de telecomunicações; **c)** dentro do prazo anteriormente estipulado, se não houver resposta da concessionária de telecomunicações ou em caso de resposta negativa, ou ainda na hipótese de comprovado descumprimento dos requisitos técnicos e prazos por parte da concessionária de telecomunicações, a operadora de TV a Cabo poderá instalar segmentos de rede, de acordo com normas aprovadas

Convergências	Divergências	Particularidades
		pelo Poder Executivo, utilizando-os exclusivamente para prestação do serviço de TV a Cabo; **d)** os segmentos de rede previstos na alínea anterior, para todos os efeitos, farão parte da Rede de Transporte de Telecomunicações, devendo a operadora do serviço de TV a Cabo possibilitar, mediante contratação entre as partes, a utilização destes segmentos pela concessionária de telecomunicações, em condições a serem regulamentadas pelo Poder Executivo; II - no que se refere as necessidades da Rede Local de Distribuição de Sinais de TV, a operadora de TV a Cabo poderá instalá-la ou consultar a concessionária sobre seu interesse em fazê-lo, observando os seguintes critérios: **a)** na hipótese de consulta à concessionária de telecomunicações, esta deverá, no prazo improrrogável de trinta dias, indicar se tem interesse ou possibilidade de atender às requisições do projeto da operadora do serviço de TV a Cabo e em que condições isto pode ocorrer; **b)** Caberá a operadora de TV a Cabo decidir, em qualquer hipótese, pela conveniência da construção de sua própria Rede Local de Distribuição ou pela utilização da Rede Local da concessionária. § 1º As concessionárias de telecomunicações e as

	Convergências	Divergências	Particularidades
			operadoras de TV a Cabo empreenderão todos os esforços no sentido de evitar a duplicidade de redes, tanto nos segmentos de Rede de Transporte de Telecomunicações como nos de Rede Local de Distribuição. § 2º A capacidade das Redes Locais de Distribuição de Sinais de TV instaladas pela operadora de TV a Cabo não utilizada para a prestação deste serviço poderá, mediante ajuste prévio e escrito, ser utilizada pela concessionária de telecomunicações, atuante na região, para prestação de serviços públicos de telecomunicações. § 3º No caso previsto no parágrafo anterior, as redes ou os seus segmentos serão solicitados, remunerados e utilizados em condições a serem normatizadas pelo Poder Executivo. § 4º Será garantida à operadora do serviço de TV a Cabo condição de acesso, no ponto de conexão com a Rede Local de Distribuição de Sinais de TV de sua propriedade, às instalações da Rede de Transporte de Telecomunicações que atende à área de prestação de serviço, de modo a assegurar pleno desenvolvimento das atividades de implantação daquela rede e o atendimento aos assinantes. § 5º Nas ampliações previstas no projeto que embasou a concessão, no que respeita à instalação de redes, a operadora de TV a Cabo deverá renovar o procedimento de consulta previsto neste artigo.

	Convergências	Divergências	Particularidades
			Decreto Regulamento do Cabo Capítulo VIII DA INSTALAÇÃO DO SERVIÇO Seção II Da Instalação e do Licenciamento Art. 50. Será garantida à operadora de TV a Cabo condições de acesso, no ponto de conexão com a Rede Local de Distribuição de Sinais de TV de sua propriedade, à Rede de Transporte de Telecomunicações. Art. 56. Caso a operadora de TV a Cabo tenha interesse em expandir sua área de prestação do serviço além dos limites estabelecidos no ato de outorga, somente poderá fazê-lo se ficar demonstrado, após procedimento de consulta pública, que não há interesse de terceiros na prestação do Serviço na área pretendida ou em área que a envolva. **§ 1º No caso de manifestação de interesse de terceiros, o Ministério das Comunicações deverá proceder a abertura de edital.** § 2º O Ministério das Comunicações poderá analisar, caso a caso, as solicitações de expansão decorrentes do crescimento natural de localidade integrante da área de prestação do serviço. Transmissão No caso da Argentina as estações de radiodifusão têm acesso às facilidades do Sistema Nacional de Telecomunicações, para o transporte dos sinais.

	Convergências	Divergências	Particularidades
			Lei n. 22.285- Art. 30º No caso do Paraguai a recepção e a emissão de teledistribuição e de toda outra forma de telecomunicações destinadas à distribuição de programas sonoros ou de televisão a um número determinados de pontos poderá ser onerosa. A operadora tem o direito da inviolabilidade do secreto da correspondência de telecomunicações e do patrimônio, salvo ordem judicial (Art.33 e 39) Finanças O Brasil foi o único país em que os estudos das leis apontaram para uma norma específica sobre o assunto. Constata-se: os preços e as condições de remuneração das operadoras, referentes aos serviços oferecidos pelo canal de prestação eventual ou pelo canal de prestação permanente de serviços, deverão ser compatíveis com as práticas usuais de mercado e com os custos de operação, de modo a atender às finalidades a que se destinam

	Convergências	Divergências	Particularidades
Direitos Econômico-Financeiros da Operadora	I - Não foi encontrado nada a esse respeito nas legislações da Argentina e do Uruguai. II - Nota-se convergências no caso do Brasil e do Paraguai no que diz respeito a falta de regulamentação para o estabelecimento de tarifas (Brasil exceto o da assinatura básica), estando sujeitas e reguladas apenas pela oferta e pela procura. No entanto, sofrerão 'intervenção' por parte dos orgãos reguladores – no Brasil o Ministério das Comunicações, no Paraguai Conatel - caso seja constatado um baixo nível de competição no mercado de distribuição de sinais de TV por assinatura; o que significa dizer que os órgãos reguladores agiriam visando garantir a competição.		No caso do Paraguai, apesar das concessionárias poderem estabelecer livremente as tarifas, no caso dos serviços públicos, deverão observar os preços máximos fixados pela Conatel.
Direitos da Geradora Local de TV	Nada foi encontrado nas legislações da Argentina Paraguai e Uruguai.		No caso brasileiro, único país em que através do estudo das legislações foi detectado normas referente aos direitos da geradora local de TV observa-se o seguinte: As geradoras locais de TV podem, eventualmente, restringir a distribuição dos seus sinais, dos canais destinados à distribuição obrigatória, integral e simultânea, sem inserção de qualquer informação, da programação das emissoras geradoras locais de radiodifusão de sons e imagens, em VHF ou UHF, aberto e não codificados, cujo sinal alcance a área do serviço de TV a Cabo, mediante notificação judicial, desde que ocorra justificado motivo e enquanto persistir a causa.

Bibliografia

Almeida, André Mendes de (1993): **Mídia Eletrônica: Seu Controle nos EUA e no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense.

Almeida, Cândido Mendes de & Araújo, Maria Elisa de (org.) (1995): **As Perspectivas da Televisão Brasileira ao Vivo**. Rio de Janeiro: Imago Editora.

Ang, Ien (1991): ***Desperately Seeking the Audience***, London: Routledge.

Alvarez, Luciano (s/d): Breve Panorama de los Medios de Comunicacion en el Uruguay. In Claudio Rama (Coord): **Industrias Culturales en el Uruguay**. Montevideo: Ed. Arca.

Aufderheid, Patrícia (1996): Mídia e Democracia. In **Revista de Comunicação e Política,** V.III, nº02. São Paulo: Editora Nova Série.

Ball, R. (1993): Help Wanted. **Time Magazine**, January 4, p.42.

Balsemão, Francisco Pinto (1989): O Serviço Público de Televisão na Europa e em Portugal in **Revista de Comunicação e Linguagens**, n.º 9, maio. Lisboa: CECL - Centro de Estudos e Comunicação e Linguagens (Número dedicado à Televisão).

Barbero, Raul (1995): **De la Galena al Satélite. Cronica de 70 Años de Radio en el Uruguay- 1922/1992**. Montevideo: Ed. de la Pluna/Fundación Banco de Boston.

Bastos, Celson Ribeiro (1994): **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. Saraiva.

Beceiro, Idelfonso (1994): **La Radio y la TV de los Pioneros**. Montevideo: Ed. da la Banda Oriental.

Berman, Marshall (1996): Tudo que é Sólido Desmancha no Ar (A Aventura da Modernidade). In Octavio Ianni: ***Teorias da Globalização***. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Bermudez, R. Pais (s/d): Aspectos Juridicos de la Television en el Uruguai. In Claudio Rama (Coord): **Industrias Culturales en el Uruguai**. Montevideo: Ed. Arca.

Blumler, Jay G. (1991): The New Television Marketplace: Imperatives, Implications, Issues. In James Curran and Michael Gurevitch's **Mass Media and Society**, London: Edward Arnold, p.194-215.

Branegan, Jay (1993): Eurosclerosis (Again). **Time Magazine**, July 5, n.27, p.48-49, New York.

Bucci, Eugênio (1996): **Brasil em Tempo de TV**. São Paulo: Jinkings Editores Associados.

Cádima, Francisco Rui (1989): O Serviço Público de Televisão na Perspectiva dos Anos 90. In **Revista de Comunicação e Linguagens**, n.º 9. Lisboa: CECL - Centro de Estudos de Comunicação e Linguagens (número dedicado à Televisão).

Capparelli, Sérgio (1982): **Televisão e Capitalismo no Brasil**. Porto Alegre: Ed. L&PM.

Capparelli, Sergio (1996a): **A Nova Televisão Argentina. Televisão, Cone Sul e Capitalismo Tardio**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Programa de Pós-graduação em Comunicação e Informação.

Capparelli, Sérgio (1996b): Televisão e Conflito de Gerações. In **O Indivíduo e as Mídias**. Rio de Janeiro: Diadorim Editora.

Church, George J. (1992): When Countries Come Apart. **Time Magazine**, June 22, p.24-27.

Curran, J. (1991a): Mass Media and Democracy: a Reappraisal. In: James Curran and

Michael Gurevitch's **Mass Media and Society**, London: Edward Arnold, p.82-117.

Curran, James (1991b). Rethinking the media as a public sphere. In Peter Dahlgren and

Colin Sparks (eds) **Communication and Citizenship**, Routledge, p.27-57.

Dahrendorf, R. (1991): La Desreglamentacion y la Intervencion del Estado. In **Perfiles Liberales**, Bogotá (Colombia), 5 (21), p.4-8.

Dominich, Joseph R.; Sherman, Barry L. & Copeland, Gary A. (1993): **Broadcasting, Cable and Beyond**. New York: McGraw Hill.

Dyson, K. and Humphreys, P. (1988): Regulatory Change in Western Europe: from National Cultural Regulation to International Economic Statecraft. In K.Dyson et alli's **Broadcasting and New Media Policies in Western Europe**, London; Routledge, p.92-160.

Dyson, Kenneth (1988): Conclusions: Patterns of Regulatory Change in Western Europe. In K. Dyson et alli's **Broadcasting and New Media Policies in Western Europe**, London: Routledge, p.305-337.

Fausto Neto, Antônio (org) (1996): **O Indivíduo e as Mídias.** Rio de Janeiro: Diadorim Editora.

Federico, Maria Elvira B. (1982): **História da Comunicação - Rádio e TV no Brasil**. São Paulo: Ed.Vozes

Ferguson, Marjorie (1990): Foreword. In Marjorie Ferguson (ed)'s **Public Communication - The New Imperatives**, London: Sage, p.ix-xiii.

Ferreira, Joel Hasse (1989): Serviço Público de Televisão, Privatizações e Condicionamentos Tecnológicos. In **Revista de Comunicação e Linguagens**, n.º 9. Lisboa: CECL - Centro de Estudos de Comunicação e Linguagens (número dedicado à Televisão).

Ferreira, Maria Nazareth (1993): Identidade Cultural: Resistência ou Dependência ? (Notas acerca da construção da identidade cultural. In: **Revista Comunicação e Política.** São Paulo: Centro Brasileiro de Estudos Latinoamericanos, ano XIII, nº 22/25.

Florisbaldo, Otávio (1995): O Negócio da Televisão. In **As Perspectivas da Televisão Brasileira ao Vivo**. Rio de Janeiro: Imago Editora.

Garcia, Maria Cecilia (1995): **Rádio y Television (Abierta e Cable). Análisis Normativo**. Buenos Aires: Ed. Librería El Foro.

Garnham, N. (1983): Towards a Theory of Cultural Materialism. In **Journal of Communication**, Summer, vol. 33, n.3, London.

Getino, O. (1996): Las Industrias Culturales y el Mercosur. **Revista Los Oficios Terrestres**, n.2, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Hall, Stuart (1994): The Question of Cultural Identity. Citado por Maria Celeste Mira (1994): O Global e o Local: Mídia, Identidades e Usos da Cultura**.** In: **Revista Margem**. São Paulo: Faculdade de Ciências Sociais da PUC, nº 3, dez.

Herscovici, Alain (1995): O Local na Era da Globalização. In **Cadernos da Intercom**. São Paulo: Intercom (número dedicado ao XIII Congresso da Intercom, realizado em Aracaju).

Herz, Daniel (1983): **A Introdução de Novas Tecnologias de Comunicação no Brasil: Tentativas de Implementação do Serviço de Cabodifusão/Um Estudo de Caso**. Dissertação de Mestrado. v. 2. mimeo.

Hoineff, Nelson (1997): **Desmassificação da TV é Fenomeno Irreversível**. In Folha de São Paulo, 24 de janeiro.

Horvath, R. (1988): **Los Medios en la Colonizacion. La Trama Secreta de la Radiodifusion Argentina II**. Buenos Aires: Ed. Rescate.

Huntington, Samuel (1993): The Next Battleground (interview given to Sam Allis). **Time Magazine**, June 28, n.26, p.69.

Ianni, Octávio (1996): ***Teorias da Globalização***. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Jambeiro, Othon (1996a): A Regulamentação da TV na Constituição Brasileira: uma reavaliação. **Textos de Cultura e Comunicação**, n. 36. Salvador, Bahia (Brasil): UFBA/Facom, p.67-95.

Jambeiro, Othon (1996b): A Regulamentação da TV no Mercosul: Uma Visão Prospectiva Contextual**. I Seminário de Comunicação da Faculdade de Comunicação da UFBA**, Salvador, Bahia, Brasil.

Jambeiro, Othon et alli (1996c): A Televisão no Brasil e a Regulamentação de Suas Finalidades Educativas e Culturais. **Revista da FAEEBA**. Salvador, Bahia, Brasil: Faculdade de Educação/ Uneb, jul/dez, p. 57-73.

Jambeiro, Othon (1996d). Raízes Históricas da Regulamentação da TV no Brasil, 1996. **Textos de Cultura e Comunicação**, n. 35. Salvador, Bahia, Brasil: UFBA/Facom, p. 74-98.

Jaureguy, Julio César (1963): **Sodre, su Organización y Cometidos. Memoria de la Labor Realizada entre 1930 y 1962**. Informe a lo Ministério de Instrucción Publica y Previsión Social, Montevideo.

Keane, John (1991): **The Media and Democracy**. London: Polity Press.

Kehl, Maria Rita (1986): Eu Vi um Brasil na TV. In **Um País no Ar**. São Paulo: Ed. Brasiliense/ Funarte.

Kaplun, Mario (s/d): TV Uruguay: Agenda para un Debate Necesario. In Claudio Rama (Coord): **Industrias Culturales en el Uruguay**. Montevideo: Ed. Arca.

Lemez, Alvaro Barros (1991): Televisión Montevideo. Análisis Global de la Programación. Montevideo: Universidad de la Republica. Citado por Kaplun, M. : TV Uruguay: Agenda para un Debate Necesario. In Claudio Rama (Coord): **Industrias Culturales en el Uruguay**. Montevideo: Ed. Arca.

Lima, Venício Artur de & Motter, Paulino (1996): Novas Tecnologias de Comunicações, Neoliberalismo e Democracia**. Revista Comunicação e Política.** Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, vol.III, nº 1.

Loreti, Damian (s/d): **Situación de los Medios y Periodistas en los Paises del Mercosur**. Mimeo.

Loreti, Damian (1995): **El Derecho a la Información. Relación entre Medios, Publico y Periodistas**. Buenos Aires: Paidós.

Mattos, Sérgio (1990): **Um Perfil da TV Brasileira**. Salvador, Bahia, Brasil: A Tarde.

Mazziotti, Nora (1996): Latinoamérica en la Televisión Via Satélite. Primer Recorrido Desde la Argentina. In José Marques de Melo (Coord): **Identidades Culturais Latino-Americanas em Tempo de Comunicação Global**. São Bernardo, São Paulo (Brasil): Cátedra Unesco de Comunicação Para o Desenvolvimento Regional.

Mello, Celson Antônio Bandeira de (1995): **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores.

Melody, William H. (1990): Communication Policy in the Global Information Economy: Whither the Public Interest? In Marjorie Ferguson (ed)'s **Public Communication - The New Imperatives**. London: Sage, p.16-39.

Mira, Maria Celeste (1994): O global e o local: mídia, identidades e usos da cultura**. Revista Margem**. São Paulo: Faculdade de Ciências Sociais da PUC, nº 3.

Morais, Fernando (1994): **Chatô, O Rei do Brasil**. São Paulo: Cia. da Letras.

Morgan, James (1992): Rip van Winkle's New World Order. **Financial Times**, Section II, April 25, London.

Painton, Frederick (1992): Labour's Last Chance. **Time Magazine**, July 20, p.50-51.

Pallares, L. & Stolovich, L. (1991): **Medios de Comunicacion Masiva el el Uruguai. Tecnologia, Poder y Crisis**. Montevideo: Centro Uruguai Independiente.

Podestá, M. F. (s/d): **Nueva Ley de Radiodifusion y Nuevas Tecnologias**. Mimeo.

Porter, Vincent (1993): **The Theory of Re-regulation**. London: CCIS/University of Westminster.

Posadas, Juan Martin (s/d): El Papel del Estado con Respecto a la Television en el Uruguay. In Claudio Rama (Coord): **Industrias Culturales en el Uruguay**. Montevideo: Ed. Arca.

Poster, Mark (1996): The Mode of Information: Poststructuralism and Social Context. In Ianni, Octávio. ***Teorias da Globalização***. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Ramos, Murilo Cesar (s/d): **A Agenda Proibida - Meios de Comunicação e Revisão Constitucional**. Mimeo.

Ramos, Murilo Cesar; Martins, Marcus (1995): **A TV Por Assinatura no Brasil: Conceito, Origens, Análise e Perspectivas**. Apresentado na Intercom 1995.

Rebouças, Edgard (1995): Modelo de Representatividade Social na Regulamentação das Emissões de Televisão. In **Economia Política das Telecomunicações, da Informação e da Comunicação**. V. 4. São Paulo: Intercom.

Resende, Paulo (1994): Vicissitudes da Democracia Planetária Pela Via da Federação. In: **Revista Margem**, São Paulo, Faculdade de Ciências Sociais-PUC, nº 3, dez, 1994

Richeri, Giuseppe (1994): **La Transición de la Televisión.** Barcelona, Espanha: Bosch Casa Editorial.

Robillard, Serge (1995): **Television in Europe: Regulatory Bodies.**

Rubio, Carlos Garcia (1994): **Lo que el Cable nos Dejó. Televisión para Abonados. Comunicación y Democracia en el Uruguay**. Montevideo: Ed. da la Pluna.

Sawers, D. (1989). Financing for Broadcasting. In Cento Veljanovski (ed)'s **Freedom in Broadcasting**, London: Institute of Economic Affairs, p.79-98.

Schultz, Richard (1982): Partners in a Game Without Masters: Reconstructing the Telecommunications Regulatory System. In **Telecommunications Regulation and the Constitution**, Quebec (Canada): The Institute for Research on Public Policy, p. 41-114.

Simões, Inimá Ferreira (1986): TV à Chateaubriand. In **Um País no Ar**. São Paulo: Ed.Brasiliense/ Funarte.

Smith, Anthony (1979): **Television and Political Life**, New York: Writers' and Scholars' Educat. Trust.

Smith, Anthony (1991): **The Age of Behemoths - The Globalization of Mass Media Firms**. New York: Priority Press Publications.

Sola Pool, I. (1983): **Technologies of Freedom**, New York: Harvard University Press.

Sreberny-Mohammadi, Annabelle (1991): The Global and the Local in International Communications. In James Curran and Michael Gurevitch's **Mass Media and Society**, London: Edward Arnold, p.118-138.

Tunstall, J. (1991). A media industry perspective. In James Anderson (ed) **Communication YearBook/14**, London: Sage Publications, p.163-186.

Walsh, James (1993a): Where Have All the Leaders Gone? **Time Magazine**, July 12, n.28, p.19-25.

Walsh, James (1993b): Asia's Different Drum. **Time Magazine**, June 14, p.44-47.

Wanderley, Luis Eduardo. ***Aspectos sociais da integração latino-americana.*** In:

Wright, Gerald (1992): Market Ventures. In **Spectrum**, Autumn, p.22, London: Independent Television Commission.

Yu, Huang (1992): **Chinese Broadcasting Policy**, London: CCIS (University of Westminster), mimeo.

Zarza, R. (1988): **La Radio en El Paraguay**. Asuncion: Base Isec, Serie Resultados de Investigaciones.

[1] Embora seja parte do SOR, a emissora ATC foi convertida em Sociedade Anônima num processo de administração obscuro e atravessado por acusações de corrupção, abrindo as portas a uma virtual privatização. A empresa está sob intervenção do Poder Executivo e o ex-interventor, um conhecido empresário e apresentador da TV argentina, processado.

[2] Segundo dados proporcionados por Damian Loretti em "Situación de los medios y periodistas en los países del Mercosur", Mimeo.

[3] O Citicorp, que participa da Telefônica Argentina, comprou 30 por cento da Multicanal, segundo Capparelli. A Telefônica de Espanha, principal sócio da Telefônica Argentina, comprou 25 por cento da Rede Argentina. In: M.F.Podestá, Nueva Ley de radiodifusión y nuevas tecnologias, mimeo inédito. Além disso, segundo Getino, o grupo Clarín teria se associado a capitais brasileiros para criar emissoras de TV a cabo em Campinas. In Getino, O. "Las industrias culturales y el Mercosur" revista Los oficios Terrestres n. 2, Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 1996.

[4] M.F.Podestá, op.cit. Embora, segundo Octavio Getino, essa venda tenha se referido a apenas 51% das açoes. In: Getino, O. op.cit.

[5] Segundo explica Capparelli, um antecedente do desenvolvimento massivo que hoje tem a TV à cabo na Argentina é o fato de que o governo militar de 1976 não investiu na modernização tecnológica do seu sistema de telecomunicações. Em consequência, não se passou a dispor de infraestrutura adequada para levar sinais de TV ao interior do país. "*Nesse momento e por causa disso, as províncias se dotam de um intrincado sistema de cabos, capazes de levar as imagens aos domicílios. Não se tratava ainda, portanto, da televisão à cabo como a conhecemos hoje, fruto de uma crise e estagnação do modelo massivo de televisao*". Daí, sua denominação de 'serviços complementarios'. O autor situa as origens do cabo, na modalidade hoje conhecida, nos anos 1982-83. Em 1988 começam as transmissões via satélite. In: Capparelli, Sérgio, "A nova Televisão argentina. Televisão, Cone Sul e Capitalismo Tardio". Núcleo de Estudos sobre Televisão no Cone Sul. Programa de Pós-graduação em Comunicação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mimeo, 1996.

[6] Esta situação mudou através de medida provisória apenas no ano 1996, quando se aprovou o decreto 1143 que permite a exploração de radiodifusão por pessoas jurídicas sem fins lucrativos, segundo a proposta do Instituto Nacional de Accion Cooperativa y Mutual e a Secom. Contudo, este decreto foi anulado um mês depois, por pressão dos empresários.

[7] Ricardo Horvath explica que os inconvenientes na constituição da lei se relacionaram com três questões: a briga interempresarial sobre o artigo 45 (que proíbe o acesso de proprietários de

meios gráficos aos meios eletrônicos); o tradicional enfrentamento entre as burocracias governamentais (SIP, Secom, Comfer, etc) pelo controle da situação, e a surda luta entre as forças armadas, que tinham distribuido canais de TV e rádio entre si: a Marinha controlava o Canal 13 e as rádios El Mundo, Mitre e Antártida; o Exército tinha o Canal 9 e as rádios Belgrano, Argentina e del Pueblo; a Aeronáutica ficou com o Canal 11 e as rádios Excélsior e Splendid. Todas as emissoras mencionadas tinham sede na Capital Federal. In: R.Horvath, Los medios en la Colonización. La trama secreta de la Radiodifusion argentina II. Ed. Rescate, 1988, pag. 58.

[8] Por exemplo, a privatizaçao da LT2, que foi entregue aos mesmos donos do jornal La Capital. Também renovaram a licença do Canal 9, de Bahia Blanca, ao dono do jornal La Nueva Provincia; entregaram a Radio Argentina aos donos da revista Esquiu (de um setor da Igreja Católica); outorgaram um canal de TV, em Paraná, ao tristemente célebre torturador general Ramón Camps, chefe da Polícia de Buenos Aires no início da ditadura. In: R.Horvath, op.cit. pag. 118.

[9] In: Horvath, op. cit.

[10] Por exemplo, o caso da *AM Municipal*, freqüência da Municipalidade de Buenos Aires, que ficou sem licença mediante o Decreto 1498/94. Sua frequência original foi licitada, tendo ela recebido em troca uma outra frequencia e uma potência mínima (1 kilowat), que implicava em sua virtual desaparição. In: García, op.cit. Depois de muito protesto a AM Municipal voltou a ter sua potência inicial.

[11] O inciso tinha ficado: "*No tener vinculación jurídica societária u otras formas de sujeción con empresas periodisticas o de radiodifusión extranjeras*".

[12] Nesse sentido se firma o 'Tratado de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones", entre a Argentina e os EUA, ratificado pela lei 24.356, de 1994, que garante igual trato para os investimentos nacionais e os provenientes dos paises assinantes, embora o 'igual trato' nos Estados Unidos seja só um enunciado vazio de conteúdo. Os norte-americanos excluíram dos termos do tratado, de forma unilateral e expressa, uma série de atividades, entre as quais se encontra a "*propiedad y gestión de estaciones emisoras o de servicio público de radio y televisión*". O Tratado de Assunção, pelo qual se constituiu o Mercosul, incorporado à legislaçao argentina pela lei 23.981, estendeu o 'igual trato' aos paises assinantes. In: García, op.cit.,pag. 48.

[13] Segundo Garcia (op.cit.), tanto a Constituição Nacional como a jurisprudência sobre o tema, assinalam a jurisdição federal na determinação da autoridade de aplicação. Mas o excessivo rigor na distribuição de frequências para as províncias, somado à suspensão do regime permanente

de concursos, deixou muitas frequências sem exploração e estimulou as províncias a preencherem os vazios com normas próprias. Loretti destaca que estas leis reconhecem a si mesmas como parte de um sistema nacional, pois submetem a regulamentação das AM às autoridades federais; reservam o direito de regular os 'serviços complementários' (FM, cabo etc.); e criam conselhos colegiados para aplicação da lei (Cf. Loreti, op.cit.).

[14] Após várias tentativas de criação de uma nova regulamentação para as comunicações, o Congresso Nacional aprovou em 1997 a Lei Geral das Telecomunicações. A radiodifusão foi, contudo, excluida da nova lei.

[15] Deu-se o nome de Centrão ao conjunto de parlamentares situados do centro para a direita no espectro ideológico da Constituinte, a eles agregados os vinculados às religiões e aqueles que usam o mandato para obter vantagens pessoais, como concessões de rádio e TV, por exemplo.

[16] Atualmente os programas de rádio e TV só podem ser classificados em adequados ou inadequados para determinadas faixas etárias, a depender do horário de exibição.

[17] Ver **Pay TV**, maio de 1994, p. 19.

[18] Ver **Isto e**, 08.06.94, p31.

[19] Ver **FaxForum**, n. 19, julho de 1994, p.4.

[20] Conflicto bélico entre el Paraguay y Bolivia, cuyas primeras escaramuzas se inician en 1928, por el control del territorio en la región occidental del Paraguay, conocida como el *Chaco*. Oficialmente el conflicto armado se extiende de 1932 a 1935.

[21] Decreto Nº 9.829, del 25 de noviembre de 1941.

[22] Decreto-Ley Nº 6.422, del 18 de diciembre de 1944.

[23] Ley Nº 56, del 24 de noviembre de 1948.

[24] Estos son datos oficiales de Conatel, del mes de mayo de 1997. Faltan computar las frecuencias en AM y FM que aun se encuentran en proceso de licitación.

[25] En estos datos se incluyen repetidoras que iniciaron la producción de materiales propios, principalmente en el área de la programación periodística. Asimismo se incluye en la categoria de empresa de televisión situada en el interior del país, a una de las mayores empresas televisivas - perteneciente a la ***Red Privada de Comunicación***, que detiene el control de frecuencias en AM, FM y un diario de gran circulación - pues su sede se encuentra en un municipio que pertenece al departamento Central, que excluye la capital del país, Asunción.

[26] Datos oficiales de Conatel, mayo de 1997.

[27] Art. 12 do Dec. 734/38. Não obstante, a norma é transgredida mediante os “testas de ferro”, com a consequente formação de oligopólios, processo que se descreve mais adiante.

[28] ver: Juan Martin Posadas, “El papel del Estado con respecto a la television en el Uruguay” in Industrias culturales en el Uruguay, Claudio Rama, coord., ed. Arca, 19, pag. 31-36; Luciano Alvarez, “Breve Panorama de los medios de comuniación en el Uruguay”, op.cit, pag. 37-54; Mario Kaplún, “TV Uruguay: agenda para un debate necesario”, op.cit. pag.57; García Rubio, Carlos: Lo que el cable nos dejó. Televisión para abonados, Comunicación y Democracia en el Uruguay, ed. de la Pluma, Montevideo, 1994, pag. 96 e ss.

[29] A exploração do serviço telefônico no Uruguay é estatal e monopólica.

[30] Uruguay tem - por mil habitantes - 604 receptores de rádio, ocupando no Mercosur o segundo lugar depois de Argentina; 232 aparelhos de TV, ganhando um primeiro lugar, e 15,72 telefones, ficando no primeiro lugar entre os quatro países, segundo Getino, O. “Las industrias culturales y el Mercosur” na revista Oficios Terrestres n. 2, Universidad Nacional de La Plata, 1996, pag. 17.

[31] Através de CX6, rádio do SODRE, foi transmitido ao público o Primeiro Campeonato Mundial de Futebol, no ano 1930. Citado por Barbero, Raul De la Galena al satélite. Cronica de 70 años de radio en el Uruguay, 1922-1992, ed. De la Pluma-Fundación Banco de Boston, Montevideo, 1995.

[32] Estão associados à Rutsa os 17 canais do interior. Somados aos 13 canais oficiais e mais os 3 privados da capital, tem-se um total de 33 canais abertos em todo o país.

[33] Artigos 28 e 38 do Decreto 734/78. “*Las normas citadas han probado ser totalmente ineficaces para provocar acciones concretas para alcanzar los objetivos enunciados y no existem evidencias ni de que los servicios de radiodifusión públicos o privados hayan implementado acciones concretas para la promoción y aplicación de recursos humanos nacionales ni de que los órganos publicos ‘competentes’ (cuya individualización resulta de por si compleja) hayan realizado o propuesto medidas para asegurar a los artistas nacionales alguna clase de protección”*(Pais Bermudez, 19 ?:19). Só no caso da TV à Cabo houve reação contra uma possível ‘invasão’ argentina. Exemplo disto é o caso do ‘chamado dos interessados’, em explorar a TV a Cabo em algumas cidades do interior. Apresentaram-se vários empresários argentinos, integrando, legalmente, pessoas jurídicas. Em pleno processo de seleção dos interessados, quando já tinham sido apresentadas as propostas, ao se perceber que as empresas argentinas tinham mais possibilidades de ganhar,

foi emitido o decreto 125/93, limitando a exploração do serviço a cidadãos uruguaios, naturais ou legais, residentes no país, considerando-se como justificativa para isso a "*natural limitación de un bien escaso, como las frecuencias radioeléctricas*" (sic), argumento este não pertinente em face da inexistência de tal limitação. Em verdade, o decreto foi resultante da pressão dos três canais de Montevidéu, ante o temor de perder o que eles consideram 'seu' mercado (Rubio, 1994: 152).

[34] Um exemplo disso ocorreu quando o Sodre decidiu, em 1991, utilizar o ramal de microondas disponível na cidade de Chuy, na fronteira com o Brasil, para transmitir o sinal da rede nacional (para o qual tinha assegurada a prioridade mediante a lei 14.670, art.2). A Andebu realizou forte pressão para proteger o licenciatário privado que explorava a frequência e conseguiu deixar sem efeito a medida; ainda mais, gerou uma crise política que concluiu com a renuncia do presidente do Sodre. In: García Rubio, op.cit.

[35] Um outro exemplo ilustrativo das contínuas pressões que intervêm até nas relações exteriores do país é o caso do Canal 4, de Buenos Aires. Quando o governo argentino tentou pôr no ar a frequência VHF, os concessionários do Canal 4, de Montevideo (grupo Romay-Salvo) iniciaram uma campanha contra o que viam como 'atropelo'. Os legisladores reagiram argumentando razões de 'soberania nacional' quando, em verdade, na década de 60 os dois países assinaram um acordo segundo o qual a Argentina ficava com a frequência do canal 4 e o Uruguai com a do 3. Na verdade, contudo, o grupo Romay comprou um emissor pronto para funcionar no canal 4 e *de facto*, ficou nessa frequência. Citado por Rubio, op.cit.,pag.99.

[36] Datos de: Pallares e Stolovich, op.cit. e García Rubio, C.: Lo que el cable nos dejó. Television para abonados, comunicación y democracia en el Uruguay. Ed.de la Pluma, Montevideo 1994.

[37] BRASIL: "*À União compete, privativamente, autorizar, em todo o território nacional, inclusive águas territoriais e espaço aéreo, a execução de serviço de radiodifusão" (Dec. 52.795, Art.6); ARGENTINA: "La administración de las frecuencias y la orientación, promoción y control de los servicios de radiodifusión son competencia exclusiva del Poder Ejecutivo*" (Lei 22.285, Art.3); URUGUAI: "*Cuando el Poder Ejecutivo autorice el uso de una frecuencia, ...*" (Dec 734, Art. 13); PARAGUAI: "*Corresponde al Estado el fomento, control y reglamentación de las telecomunicaciones; el cual implementará dichas funciones a través de una Comisión Nacional de Telecomunicaciones en el marco de una política integrada de servicios, prestadores, usuarios, tecnologia e indústria*" (Lei 642, Art. 3).

[38] "*Parágrafo 1 - É atribuição do Presidente da República a outorga de concessões para a execução de serviços de televisão e de serviços de radiodifusão sonora nacional ou regional. Parágrafo 2- Compete ao Ministério das Comunicações: a) outorgar permissões para a execução de serviços de*

radiodifusão sonora local; b) outorgar permissões para a instalação de estações retransmissoras e repetidoras de radiodifusão" (Dec. 52.795, Art.6).

[39] "*Las licencias para la prestación del servicio de radiodifusión por particulares serán adjudicadas: b) Por el Comité Federal de Radiodifusión, mediante adjudicación directa, en caso de los Servicios Complementarios de Radiodifusión*" (Lei 22.285, Art 39).

[40] "*Créase la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, entidad autárquica con personería jurídica de derecho público, encargada de la regulación de las telecomunicaciones nacionales. Las relaciones de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones con el Poder Ejecutivo se realizarán a través del Ministério de Obras Públicas y Comunicaciones*" (Lei 642, Art 6); "*Ejercerá la dirección de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones un Directorio compuesto por cinco miembros*(...)"(Lei 642, Art7).

[41] "*Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal.*" (Constituição/88, art. 223).

[42] Vincent Porter (1992) afirma que os defensores ingleses da desregulamentação da indústria da TV identificam essa condição como uma forma de neo-feudalismo, em que o rei (o Estado) aloca a propriedade para seus barões (os empresários da mídia), em troca de tributos (pagamentos e suporte ideológico). No caso brasileiro essa situação era bastante comum. O direito de explorar concessões de televisão converteu-se em uma poderosa ferramenta de barganha política, consolidando a troca de favores entre o presidente, os congressistas e os empresários, e legitimando a máxima do "é dando que se recebe". Somente em 1996 tal situação foi alterada através do Decreto 2.108/96. Este estabelece uma série de critérios objetivos na escolha dos candidatos, aos quais é conferida uma pontuação. A imparcialidade no exame das propostas é garantida no parágrafo 7 do artigo 16 do Decreto, que determina: *"No caso de empate entre duas ou mais propostas a seleção far-se-á por sorteio, em ato público, para o qual todas as proponentes classificadas serão convocadas."*

[43] A determinação que constava no Decreto anterior, publicado pelo regime militar, era mais incisiva. Ipsis literis: "*Art. 8º - Cuando los solicitantes sean personas físicas, deberan cumplir con los requisitos siguientes: (...) c) Prestar declaración jurada de fé democrática y aceptación de la forma democrática republicana de Gobierno que rige nuestro país (...)*".

[44] BRASIL: "*solicitar prévia aprovação do Ministério das Comunicações para designar gerente, ou constituir procurador com poderes para a prática de atos de gerência ou administração*". (Dec 52.795, art 28, 9). ARGENTINA: "*La designación de directores, gerentes, síndicos, directores*

administrativos y apoderados, excepto los judiciales, deberá ser aprobada por el Comité Federal de Radiodifusión." (Lei 22.285, Art 48).

[45] BRASIL:"*facilitar a fiscalização, pelo Ministério das Comunicações, das obrigações contraídas, prestando àquele órgão todas as informações que lhes forem facilitadas" (Dec 52.795 Art 28, 17). PARAGUAI: "Los titulares de concesiones, licencias o autorizaciones deberán brindar a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones todas las facilidades necesarias para que ésta cumpla con sus funciones de inspección y verificación, permitiendo, entre otros, las visitas a sus locales, instalaciones y revisión de equipos y documentos si fuera necesário*" (Dec 14.135 Art 62).

[46] BRASIL: "*O tempo destinado na programação das estações de radiodifusão, à publicidade comercial, não poderá exceder de 25% do total.*" (Lei 4117, Art. 124). URUGUAI: *"a) La propaganda o anuncio comercial no debe exceder en los medios del Departamento de Montevideo, de los quince minutos por cada hora de transmisión, no acumulables, para la televisión y dieciocho minutos en las mismas condiciones, para las radioemisoras. En el resto del territorio nacional dicho límite se incrementará en cinco minutos por hora, en iguales condiciones, para radio y televisión (...)*" (Dec 734, Art. 29).

[47] "*f) En épocas de natural incremento del movimento comercial, como las fiestas de fin de año y eventualmente otras, las radiodifusoras podrán aumentar los márgenes publicitarios hasta cinco minutos más por hora (...)*". (Dec 734, Art 29).

[48] Consta como finalidade dos serviços de Difusão paraguaia a transmissão ou emissão da comunicação em um só destino, a vários pontos de recepção simultaneamente, que podem ser explorados por pessoa física ou jurídica, titulares de licença.

[49] "*La publicidad a emitir deberá ser contratada por los titulares de servicios directamente con anunciantes, o con agencias de publicidad previamente registradas en el Comité Federal de Radiodifusión y que actuén por cuenta de anunciantes identificados.*" (Lei 22.285, Art 69). "*Las estaciones de radiodifusión sonora o de televisión podrán emitir publicidad hasta un máximo de catorce y doce minutos, respectivamente, durante cada período de sesenta minutos, contados desde el comienzo del horario de programación. La promoción de programas propios de la estación será considerada publicidad a los efectos del computo de los tiempos establecidos precedentemente.*" (Lei 22.28, Art 71). "*El Comité Federal de Radiodifusión habilitará un registro, en cual se inscribirán todas aquellas agencias de publicidad y organizaciones productoras de programas que, estando en condiciones de ejercer habitualmente el comercio, contraten publicidad o programas con los servicios de radiodifusión.*" (Dec 286, Art 51).

[50] "*A televisão educativa não tem caráter comercial, sendo vedada a transmissão de qualquer propaganda, direta ou indiretamente, bem como o patrocínio dos programas transmitidos, mesmo que nenhuma propaganda seja feita através dos mesmos.*" (Dec 236, Art 12, parágrafo único).

[51] No texto introdutório à Lei esta determinação é justificada da seguinte forma: "*con el evidente fin de estimular el espíritu crítico de la audiencia , y que se perciba el efecto de control por parte del Estado*".

[52] "*Art. 40 As penas de advertência e multa serão aplicadas tendo em vista as circunstâncias em que foram cometidas e agravadas na reincidência. Art. 41 Fica sujeito à pena de cassação da concessão a operadora que incidir nas seguintes infrações: I - demonstrar incapacidade técnica, pelo descumprimento das exigências legais quanto à execução dos serviços; II - demonstrar incapacidade legal; III - demonstrar incapacidade econômico-financeira; IV - submeter o controle ou a direção da empresa a pessoas não qualificadas na forma desta Lei; V - transferir, sem prévia anuência do Poder Executivo, a qualquer título e por qualquer instrumento, a concessão para execução do serviço ou o controle da entidade operadora; VI - não iniciar a operação regular do serviço no prazo máximo de dezoito meses, prorrogáveis por mais doze, a contar da data da publicação do ato de outorga; VII - interromper, sem justificativa, a execução total ou parcial do serviço por prazo superior a trinta dias consecutivos, salvo quando tenha obtido a autorização prévia do Poder Executivo.*" (Lei do cabo nº 8.977).

[53] "*Art. 92. A pena de multa será aplicada por infração a qualquer dispositivo legal deste Regulamento e das normas complementares, ou, ainda, quando a concessionária não houver cumprido, dentro do prazo estipulado, qualquer exigência formulada pelo Ministério das Comunicações.*" (Decreto 2206/97).

[54] Literalmente, aquele artigo diz: "*As empresas concessionárias ou permissionárias de serviço de radiodifusão não poderão estar subordinadas a outras entidades que se constituem com a finalidade de estabelecer direção ou orientação única, através de cadeias ou associações de qualquer espécie*".

[55] "*El Poder Ejecutivo Nacional o el Comité Federal de Radiodifusión, según corresponda, podrán otorgar hasta cuatro (4) licencias para explotar servicios de radiodifusión a una misma persona física o jurídica, bajo las siguientes condiciones: a) La persona física o jurídica beneficiaria, para ser titular de más de una (1) licencia de radiodifusión, deberá instalar además y como mínimo una (1) estación de radiodifusión en zona de frontera o de fomento que determine el Comité Federal de Radiodifusión. b)En una misma localización hasta una (1) de radiodifusión sonora, una (1) de televisión y una (1) de servicios complementarios, siempre que las dos primeras no sean las únicas prestadas por particulares existentes o previstas de cada tipo en esa área*"(Lei 22.285, art. 43);

"*Cada licenciatário solo tendrá derecho a la licencia para explotar una estación de radiofonia y/o televisión*" (Decreto 9.892/95, Art. 181.2); "*Una persona no puede ser beneficiada a partir de la fecha, con la titularidad total o parcial de más de dos frecuencias en cada una de las tres bandas de radiodifusión; tampoco puede ser titular, total o parcialmente, de más de tres frecuencias de radiodifusión en total en las tres bandas citadas (OM, FM, TV)*" (Decreto 734. Art 12).

[56] NORMA do Serviço de TV a Cabo, item 5. Condições de competição: "*5.1 Na fase inicial da implantação do Serviço de TV a Cabo no País, de modo a estimular o seu desenvolvimento em regime de livre concorrência, serão adotadas as disposições a seguir estabelecidas:5.1.1 Cada entidade ou coligada somente poderá ter concessão para explorar o Serviço de TV a Cabo até os seguintes limites: a) no máximo para sete áreas de prestação do serviço com população igual ou superior a setecentos mil habitantes; b) no máximo para doze áreas de prestação do serviço com população igual ou superior a trezentos mil e inferior a setecentos mil habitantes.5.1.2 Os limites estabelecidos no item 5.1.1 considerarão apenas as áreas de concessão em que a concessionária do Serviço de TV a Cabo explora o serviço sem competição com outros prestadores de serviços de distribuição de sinais de televisão mediante assinatura, excluídos os serviços distribuídos via satélite.5.1.3 O Ministério das Comunicações utilizará os dados estatísticos publicados pelo IBGE como referência para a obtenção da população da área de prestação do serviço. 5.2 O Ministério das Comunicações, considerando o grau de diversidade de fontes de informação e de propriedade no Serviço de TV a Cabo, avaliará o desenvolvimento do Serviço, podendo, oportunamente, alterar ou eliminar os limites previstos no item 5.1.1, conforme requeira o interesse público.5.3 Nenhuma operadora de TV a Cabo poderá, direta ou indiretamente, determinar tratamento discriminatório com relação às demais operadoras ou concorrentes a edital referente a uma mesma área de prestação do Serviço*" (No 13/96 – REV/97). **Minuta de Edital de TV a Cabo/1997:** "*4 – Condições de Participação: 4.1.1 É vedada a participação na licitação de pessoa jurídica: c) que seja coligada, controlada ou controladora de outra participante desta licitação, numa mesma área do serviço, salvo e de prestação m relação às empresas das quais é consorciada mediante um único consórcio; d) que seja exploradora do Serviço de TV a Cabo em área ou parte de Área de Prestação de Serviço, objeto da licitação;e) que seja coligada, controlada ou controladora de entidade exploradora do Serviço TV a Cabo em área ou parte de Área de Prestação de Serviço, objeto da licitação*". (obtido em: http://www.paytv.com.br/legislação/)

[57] "*Las autorizaciones para la instalación y funcionamento de los servicios de radiodifusión, se otorgarán con caráter personal, quedando en consecuencia prohibida, sin la autorización del Poder Ejecutivo, toda negociación que implique directa ou indirectamente, un cambio en la titularidad de las mismas. Es también obligatorio someter a la autorización del referido Poder, cualquier transferencia o cambio en la titularidad de las acciones nominativas de la sociedad radiodifusora.*" (Art. 15).

"*Salvo casos de fuerza mayor debidamente justificados, las autorizaciones iniciales no podrán ser transferidas dentro de los primeros 5 años de haber sido otorgadas.(...)*" (Art. 16).

[58] Lei 642/95: "*Los derechos otorgados por el Estado en los artículos anteriores son intransferibles, salvo previa autorización de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. La inobservancia de esta condición produce la disolución de pleno derecho del contrato de concesión o la anulación automática de la autorización o licencia*" (Art.66). Lei 642: "*Toda modificación estatuaria de las entidades adjudicatarias de concesiones, autorizaciones o licencias, así como el cambio de los directores, administradores o apoderados deberán ser notificados en el plazo de treinta días de su acaecimiento a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, adjuntando los recaudos que acrediten el cumplimiento de los requisitos previstos en la presente ley. Toda modificación de la titularidad de las acciones nominativas de las entidades que presten servicios de telecomunicaciones requerirá previa autorización de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones*" (Art.69).

[59] Lei 22.285/80: "*Las licencias son intransferibles y se adjudicarán a una persona física; Art. 46: (...) d) Las acciones serán nominativas y no podrán emitirse debentures*" (Art. 45).

[60] Lei 22.285: "*Las licencias se adjudicarán por un plazo de quince (15) años, contados desde la fecha de iniciación de las emisiones regulares. En el caso de estaciones de radiodifusión ubicadas en areas de frontera o de fomento, el Poder Ejecutivo Nacional podrá adjudicarlas por un plazo de veinte (20) años. Vencidos estos plazos, podrán ser prorrogados por única vez a la solicitud de los licenciatarios, por diez (10) años. Este pedido deberá efectuarse, por lo menos, con treinta (30) meses de anticipación a la fecha del vencimiento de la licencia respectiva. (...)*" (art. 41); Dec. 52.795: "*Os prazos de concessão e permissão serão de 10 (dez) anos para o serviço de radiodifusão sonora e de 15 (quinze) anos para o de televisão*" (art. 27). "*Os prazos das atuais concessões para execução de serviços de radiodifusão são, automaticamente, prorrogados por mais 10 (dez) anos nos casos de radiodifusão sonora e por mais 15 (quinze) anos no caso de radiodifusão de sons e imagens (televisão), a contar de 27 de agosto de 1962*" (Art. 177). Dec. 14.135: "*Las licencias se otorgan por el plazo máximo de diez años para los servicios de difusión, renovable por igual período por única vez, conforme a los términos establecidos en la licencia. (...)*" (Art 89).

[61] Lei 642: "*La Comisión Nacional de Telecomunicaciones ejercerá las seguintes funciones: (...) k) prevenir conductas anticompetitivas y discriminatorias y las bajas o alzas artificiales de precios y tarifas* (Art 16); Lei 642: "*Los servicios de difusión se prestarán en régimen de libre competencia*" (Art. 29); e, "*Se prohíben las prácticas concertadas que produzcan o puedan producir el efecto de restringir, impedir o falsear la competencia*" (Art. 96).

[62] O artigo quarto da Lei 8.977 contém um parágrafo que prevê a orientação da formulação das políticas de cabodifusão orientada pelos conceitos de Rede Única e Rede Pública.

[63] "*Los servicios de radiodifusión se declaran de interés público*". (Dec.nº 22.285/80, art 4º).

[64] "*As estações deverão executar os serviços de radiodifusão com os equipamentos e nas instalações aprovados e de acordo com o respectivo certificado de licença. Parágrafo 1º: Nenhuma alteração poderá ser feita na estação, sem prévia autorização do Ministério das Comunicações. Parágrafo 2º: Verificada a inobservância do disposto neste artigo, será suspensa a execução do serviço, pelo prazo necessário à correção da irregularidade ou aprovação da modificação introduzida*". (Dec.nº 52.795/63, art. 46).

[65] "*A produção e programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: I - preferência a atividades educativas, artísticas, culturais e informativas; II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação; III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei; IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.*" (CF/88, art. 221).

[66] "*El contenido de las emisiones de radiodifusión propenderá al cumplimiento de los siguientes objetivos: a) Contribuir al bien común, ya sea con relación a la vida y al progreso de las personas o con referencia al mejor desenvolvimiento de la comunidad; b) Contribuir al afianzamiento de la unidad nacional y la fortalecimiento de la fe y la esperanza en los destinos de la nación Argentina; c) Servir al enriquecimiento de la cultura y contribuir a la educación de la población*". (Lei n.º 22..285/80, art. 14).

[67] "*Las emisoras privadas incurrirán en responsabilidad frente a la Administración en los casos siguientes : Parágrafo 4º - Cuando las emisiones, sin configurar delito o falta, pudieren pertubar la tranquilidad pública, menoscabar la moral y las buenas costumbres, comprometer la seguridad o el interés públicos, o afectar la imagen y el prestigio de la República.*" (Lei n.º 14.670/70, art. 3º).

[68] Empresas transnacionais são aquelas com capital conjunto de vários países, não tendo aí um só país de origem como no caso das multinacionais.

[69] Art. 15 da Lei n.º 22.285/80.

[70] Art. 29, alínea j do Decreto n.º 734/80.

[71] Intervenção oral no Seminário Televisión y Mercosur, promovido pelo Grupo de Economia Política da Comunicação, Facultad de Comunicación, UBA, 15.08.97.

[72] "*Os programas produzidos por emissoras nacionais, em idioma estrangeiro, destinados à divulgação*

oficial de assunto de interesse do Brasil no exterior, deverão ser previamente aprovados pelo Ministério das Relações Exteriores"

[73] Art. 179 do Decreto n.º 9892/95.

[74] "*Las empresas extranjeras, para dedicarse a prestar u operar un servicio de telecomunicaciones, deberán constituir domicilio en el Paraguay o nombrar a un representante legal domiciliado en el Paraguay*". (Decreto n.º 14135/96, art. 64).

[75] "*Cuando los solicitantes sean personas físicas, deberán cumplir los requisitos siguientes: a) Ser ciudadanos naturales o legales en ejercicio de la ciudadania; estarem domiciliados real y permanentemente en la Republica y preferentemente en la localidad. Las ausencias reiteradas o prolongadas del país, constituirán - salvo justificación adecuada al respecto - presunción de carencia de domicilio real y permanente en la Republica, lo que dará mérito a que la Dirección Nacional de Comunicaciones-DNC gestione ante el Poder Ejecutivo la cancelación de las autorizaciones concedidas*". (Art.8).

"*A caducidade da concessão ou da autorização será declarada pelo Presidente da República, precedendo parecer do Conselho Nacional de Telecomunicações, nos seguintes casos: a)quando a concessão ou autorização decorra de convênio com outro país, cuja denúncia a torne inexequível; b)quando expirarem os prazos de concessão ou autorização, decorrente de convênio com outro país, sendo inviável a prorrogação.*

Parágrafo único. A declaração de caducidade só se dará se for impossível evitá-la por convênio com qualquer país ou por inexistência comprovada de frequencia no Brasil, que possa ser atribuída à concessionária ou permissionária, a fim de que não cesse seu funcionamento". (Art.68.)

[77] "*Las radiodifusoras no podrán recibir donaciones o subvenciones de cualquier clase o indole de Gobiernos o Estados extranjeros o de otras personas o entidades nacionales o extranjeras, salvo autorización expresa del Poder Ejecutivo o que se trate de material de programación. La violación a lo dispuesto en el presente artículo, dará lugar a la revocación de la autorización, previa las comprobaciones que efectuará a este respecto la Inspección General de Hacienda.*" (Dec. 734/ 78, Art.23).